

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE
RÉGIME ADMINISTRATIF
DE LA CHINE

LES RAPPORTS JURIDIQUES ENTRE LE GOUVERNEMENT CENTRAL
ET LES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le jeudi 1^{er} mars 1923, à 2 heures

PAR

GNIEH HIS

Président : M. JACQUELIN, professeur
Suffragants : } MM. ROLLAND, professeur
MESTRE, chargé de cours



PARIS
JOUVE ET C^{ie}, ÉDITEURS

15, Rue Racine, 15

—
1923

THESE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE
RÉGIME ADMINISTRATIF
DE LA CHINE

LES RAPPORTS JURIDIQUES ENTRE LE GOUVERNEMENT CENTRAL
ET LES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le jeudi 1^{er} mars 1923, à 2 heures

PAR

GNIEN HIS

Président : M. JACQUELIN, professeur

Suffragants : $\left\{ \begin{array}{l} \text{MM. ROLLAND, professeur} \\ \text{MESTRE, chargé de cours} \end{array} \right.$



PARIS
JOUVE ET C^{ie}, ÉDITEURS

15, Rue Racine, 15

—
1923

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses: ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



PRÉFACE

En choisissant le présent titre comme sujet de ma thèse, je me proposais d'abord de traiter tous les points concernant le régime administratif de la Chine aux différentes époques. Toutefois, après y avoir réfléchi, je trouvais qu'une pareille prétention se heurtait à des difficultés très grandes, sinon insurmontables. Deux obstacles, en effet, se présentaient : d'abord l'absence de documents. Car, depuis l'ancienne dynastie jusqu'à l'époque contemporaine, aucun juriste ou publiciste n'a écrit sur le régime administratif proprement dit ; rappelons pour mémoire qu'il en est de même en Angleterre. Il est vrai que nous avons à notre disposition suffisamment de lois et de décrets relatifs à l'objet de notre étude ; mais ces matériaux se trouvaient dispersés et noyés dans d'innombrables ouvrages.

Ensuite, par la force des choses même, le temps nous aurait manqué pour mener à bien une pareille entreprise.

Aussi, renonçant à mon projet primitif, je limiterai l'objet de mon travail et en me bornant à la clef de voûte de celui-ci, je tâcherai seulement de décrire au point de vue juridique les rapports qui existent entre

le gouvernement central et les gouvernements provinciaux.

Je ne traiterai ni des principes généraux de notre régime administratif, qui sont plus ou moins copiés sur les systèmes européens, ni des droits des individus, auxquels la plupart des auteurs de droit administratif ont toujours consacré leurs développements ; autant de questions importantes que les limites assignées à mon sujet m'obligeront à laisser dans l'ombre.

Ceci dit, je me propose de diviser en trois parties mon travail ainsi délimité. Dans la première partie, bien que j'aie voulu éviter les difficultés signalées ci-dessus, je me verrai obligé, pour la compréhension même du sujet, d'exposer aussi brièvement d'ailleurs que possible, un aperçu historique concernant l'évolution du droit administratif en Chine. Car de même que dans l'étude de n'importe quel régime, il y a lieu de se préoccuper de sa forme passée ; sans quoi, on comprendrait mal la présente étude.

Dans la seconde partie, je montrerai que, comme tout Etat civilisé de quelque importance, il y a un gouvernement central dont l'autorité s'étend sur tout le pays et des autorités locales subordonnées au premier. J'essaierai de présenter, en un langage clair et concis, les grandes lignes du gouvernement central des gouvernements provinciaux, et les relations juridiques existant entre eux. De plus, je rechercherai leur juste valeur et les conséquences qu'entraîne ce régime.

Enfin, dans la troisième partie, j'exposerai d'abord, les mouvements actuels qui ont eu pour but de modifier notre régime administratif, puis le dernier chapitre sera consacré à l'étude de la réforme qui, d'après mes convictions personnelles, s'adapterait le mieux aux besoins de notre pays.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547504_0055

LE RÉGIME ADMINISTRATIF DE LA CHINE

Les rapports juridiques entre le gouvernement central
et les gouvernements provinciaux

PREMIÈRE PARTIE

INTRODUCTION

Est-il exact, comme un savant professeur M. Hauriou l'a dit, qu' : « Il ne suffit pas qu'il y ait une administration. Il peut y avoir une administration déjà compliquée et cependant pas de régime administratif ni par conséquent, de droit administratif » ? (1) Bien entendu, si l'on ne cherche que l'institution parfaite, il se trouve peu de pays qui ne justifient pas cette appréciation ; au contraire, si on considère que telle institution et la qualité de celle-ci sont deux choses distinctes, il est logique que la dernière, quoi qu'elle soit susceptible de critiques, n'influe pas sur

1. M. Hauriou, *Précis de droit administratif*, p. I, 8^e éd., 1914.

l'existence de la première. Prenons un exemple : la plupart des auteurs anglais se plaisent à affirmer que le droit administratif est inconnu en Angleterre (1). Cette prétention, non seulement a été démentie par des juristes étrangers (2) ; mais un éminent auteur anglais lui-même n'a pas tardé à reconnaître des erreurs (3). Et alors, même avant d'examiner la question au fond, nous pouvons dire tout de suite : La Chine a un régime administratif.

Cependant, comme elle était restée isolée du reste du monde pendant des milliers d'années et qu'elle n'est entrée en contact avec les pays européens que depuis une cinquantaine d'années à peine, tous ceux qui y étaient passés ignoraient la plupart des choses que devraient connaître des publicistes européens.

Donc pour expliquer le droit du présent, il est indispensable de se reporter au passé, car, c'est dans l'histoire d'un peuple qu'on trouve l'explication de ses lois et de leur esprit ; par conséquent, dans la première partie, nous commencerons par tracer une esquisse succincte de l'histoire du régime administratif de la Chine ; nous en indiquerons ensuite les caractères distinctifs et leur juste valeur.

1. M. Dicey, *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, éd. française, p. 286, 1902. M. Ashley, *le Pouvoir central et les pouvoirs locaux*, éd. française, p. 263 à 269, 1921. Paris.

2. M. Goodnow, *Comparative administrative law*, p. 7. M. Lafferrière, *Traité de la juridiction administrative*, 2^e éd., p. 103, chap. IV, t. I.

3. Dicey, ouvrage cité, note 9 et 10.

CHAPITRE PREMIER

APERÇU HISTORIQUE

Bien que l'histoire de notre pays soit fort longue et fort troublée, au point de vue administratif, nous pouvons la diviser en deux grandes périodes, à savoir : 1° l'époque féodale ; 2° l'époque unitaire.

SECTION I

L'époque féodale

(de 2300 à 218 ans avant J.-C.)

Cette période se compose de deux grandes phrases qui sont les suivantes :

a) Tan-Yao-Yu-Chunm ; *b)* Sia, Chan et Tchéou. Jusqu'à ces dernières années, elles étaient considérées comme des périodes d'or, on les appelait brièvement : « Tan-Yu-Sin-Tai (1) et tous les lettrés chinois qui avaient des regrets du régime administratif, existant à leur temps, ne cessaient d'en évoquer le souvenir.

Maintenant nous allons les examiner successivement.

1. Tan-Yu sont deux noms de Dynastie : Yao et Chun ; Sin-Tai signifie trois périodes (c'est-à-dire Sia-Chan-Tchéou).

A) La période de Tan-Yu

(de 2300 à 2200 ans avant J.-C.)

D'après le seul document « Chou-King »(1) que l'on possède sur l'histoire des institutions politiques, cette phase, paraît-il, est celle d'un régime républicain. Le chef de l'Etat doit être vertueux et bon comme un père de famille ; peu importe qu'il soit un paysan ou un dignitaire, pourvu qu'il soit un homme de haute moralité et qu'il ait des capacités éclatantes ; dès lors, il a bien des chances d'être choisi comme empereur. Voici, dans la suite deux empereurs : Chun et Ju (2), qui étaient présentés par le conseil de quatre, appelé « Se-Yo »(3) et confirmés par leur prédécesseur.

A côté de l'empereur, il y a le « Se-Yo » qui traite de la loi, donne des avis demandés par l'empereur à l'occasion de toutes les questions importantes et surtout de la nomination des grands fonctionnaires. En outre, il y a neuf ministres qui sont les suivants :

1° Se-Kong qui, outre la charge des travaux concernant la terre, l'eau, est à la tête des ministres ;

2° Kie, le ministre de l'Agriculture :

1. Cet ancien texte ressemble aux documents officiels de l'Etat actuel ; la compilation formant cet ancien document est habituellement attribuée à Confucius. On l'a traduit en français dans « les livres sacrés de l'Orient ».

2. Ju est le premier empereur de la Dynastie Sia, il fut à la fin de la période de Tan-Yu.

3. Voici ci-dessous.

3° Se-Tou, le ministre de l'Instruction publique ;

4° Che, le ministre de la Justice criminelle ;

5° Koncon, le ministre des Travaux d'art ;

6° You, l'intendant des Montagnes, Forêts, Étangs et Lacs ;

7° Tsi-Tson, le ministre qui préside aux cérémonies pour les esprits, ou le ministre des Rites ;

8° Yo, le ministre de la Musique ;

9° Na-Yen, le censeur général de l'Empire.

Il est curieux de remarquer que le ministre des Finances et celui de la Guerre, dont le rôle est si important dans l'Etat moderne, n'existaient pas à cette époque ; par contre, aucun pays actuel n'a un ministre de la Musique ; celui-ci se plaçait cependant au même rang que les autres ministres. Un premier réformateur de notre temps, M. Kan-Yu-Wei, disait avec raison ; « dans l'Etat ancien, le gain retiré de la terre est la seule recette de l'Etat ; donc, Kie, ministre de l'Agriculture, devait, en même temps, exercer la fonction de ministre des Finances ; de plus, il n'y avait pas à se défendre contre des ennemis étrangers, les troupes, qui maintiennent la sûreté de l'intérieur, dépendaient uniquement du ministre de la Justice criminelle (1). Aussi la musique au temps de nos ancêtres (2) était-elle particulièrement estimée, il était tout naturel

1. M. Kan-Yu-Wei, *l'Étude du système d'officiers*, chap. II, 3^e éd., 1906, Shanghai.

2. Voir « Li-ki », chap. XIX, *Mémoire de la musique*, traduit en français dans les livres sacrés de l'Orient.

qu'on la regardât comme une affaire d'Etat et que l'on constituât un haut fonctionnaire ayant mission de s'en occuper.

Quant aux autorités locales, il y avait douze Tchou (provinces). Chacune de celles-ci était administrée par un gouvernement appelé Mou. Tous les cinq ans, l'empereur faisait la visite de l'empire ; les princes titulaires (Mou) venaient, tous les quatre ans, à la cour, lui offrir leurs hommages.

Le contrôle exercé sur les fonctionnaires du gouvernement central, ainsi que sur ceux des gouvernements locaux, avait lieu par un examen effectué tous les trois ans. Après trois examens, on punissait les coupables, on récompensait ceux qui s'étaient bien comportés dans l'exercice de leurs devoirs (1).

Sûrement, le principe de la séparation des pouvoirs, à cette époque, non seulement n'était pas encore conçu, mais, même les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, reconnus de notre temps, n'avaient pas encore leurs véritables désignations. Pourtant, on n'est pas sans étonnement d'en rencontrer des traces à certains points de vue. D'une part, le « se-Yo » est une espèce de conseil d'Empire, il a constamment participé à l'examen des principales questions, en discutant souvent avec l'empereur ; donc, son caractère est plutôt législatif que consultatif. D'autre part, le « Che », ministre de la Justice

1. Chou-King, chap. II, Chun-Tin.

criminelle, a condamné quelques grands personnages ; le père du premier empereur de la Dynastie Sia appelé Kéoun, était parmi ceux-là (1). Il semble résulter de là que le pouvoir judiciaire était assez indépendant (2).

b) LA PÉRIODE DE SIA, CHAN ET TCHÉOU

(de 2200 à 218 ans av. J.-C.)

Pendant cette période, durant deux mille ans environ, il y eut un grand changement concernant l'investiture de l'empereur qui, au lieu d'être désigné par l'élection, devint héréditaire ! Le premier exemple est donné par Ju, premier empereur de la Dynastie Sia, dont le fils monte au trône à son tour. Dès lors, cette institution persista jusqu'à la révolution de 1911.

Laissons de côté la question de trône, et revenons au régime administratif. Sous ces trois Dynasties, les deux premiers, dont l'histoire administrative est peu précise, ont suivi probablement le même système administratif que celui de la période précédente (Tan-

1. Chou-King, chap. II, Chun-Tin

2. Tiao-yu, à cet égard, fit une question à son maître Meng-Tseu en ces termes : si, pendant que Chun était empereur, Kao-yao avait été président du ministre de la Justice, et que Kou-Seou (père de Chun) eût tué un homme, alors, qu'aurait fait Keo-Yao ? Meng-Tsen lui répondit : Il aurait fait observer la loi et voilà tout. Tiao-yu dit : s'il avait fait ainsi, Chun ne l'en aurait-il pas empêché ? Meng-Tsen dit : Comment Chun aurait-il pu l'en empêcher ? Il avait reçu cette loi du ciel, avec son mandat pour le faire exécuter (voir *Doctrine de Confucius*, p. 460, traduit en français par M. Pauthier.

Yu) (1). Seulement les fonctionnaires devenaient plus nombreux au fur et à mesure que les affaires publiques s'étaient accrues (2). Les organisations administratives de la Dynastie Tchéou, étaient même, d'après « Tchéou-li (3), aussi complètes que précises. Dès que ce système s'est constitué, il a gardé un caractère frappant de fixité et bien que des révolutions aient éclaté maintes fois dans notre pays, que les dénominations des organes aient eu leurs modifications ; au fond, ce système est resté pour ainsi dire permanent. Pour cette raison, nous croyons utile d'en exposer sommairement les grandes lignes.

Dans le gouvernement central, au-dessous de l'empereur il y a les trois Kon, appelés Taï-se, Taïfou et Taïpao, qui, comme « Se-Yo » examinent les lois, donnent leurs avis à l'empereur sur toutes les questions importantes ; puis, les trois Cou, appelés : Siao-

1. Kan-Yu-Wei, chap. II, p. 5-6.

2. Chou-King, Tchéou Kouan.

3. *Tchéouli*, ou les officiers de la Dynastie Tchéou a été écrit, dit-on, par Tchéou-Kong, le frère du premier empereur de la Dynastie Tchéou. Mais cette attribution a été très discutée, nous n'avons pas à en faire la critique ici. Ce livre a été traduit en français par M. Biot qui donna à ce sujet l'appréciation suivante : Dans le *Tchéouli*, tous les rouages politiques et administratifs sont exposés avec une entière évidence, tant leurs spécialités propres que leurs rapports d'action. Tous les chiffres qui concourent au mécanisme général du gouvernement, depuis celui du souverain, jusqu'à celui du dernier magistrat du peuple y sont individuellement décrits, réglés, fixés jusqu'aux moindres particularités de leurs attributions et de leurs devoirs.

Se, Siao-fou et Siao-Pao, ceux-ci sont adjoints aux premiers ; enfin il y a les six départements :

1^o Tson-Thai (l'officier du ciel), qui est le premier ministre ; il remplace l'empereur, lorsque celui-ci est absent, dans les principales cérémonies officielles ; il approuve ou rejette les comptes généraux de tous les officiers administratifs ; il décide, en conséquence de cet examen, si les fonctionnaires seront proposés pour l'avancement, conservés ou destitués... etc.

2^o Se Tou (l'officier de la terre), le ministre de l'Enseignement officiel ;

3^o Tson-Pé (l'officier du printemps), le ministre des Cérémonies et des Rites ;

4^o Se-Ma (l'officier de l'été), le ministre de la Guerre ;

5^o Se-Kéou (l'officier de l'automne), le ministre de la Justice criminelle ;

6^o Se-Couon (1) (l'officier de l'hiver), le ministre des Travaux publics.

Donc, six départements seulement, au lieu de neuf comme sous la période de Tan-Yu. C'est, semble-t-il, un régime beaucoup plus simple. Mais, il ne faut pas juger la chose par l'étiquette. Car, la séparation des fonctions était inconnue à ce moment-là, par exemple : Se-Kéou, le ministre de la Justice criminelle, s'occupait en même temps des Affaires étrangères ; Se-Tou, le mi-

1. Dans *Tchéouli*, la section du ministère des Travaux publics ne figure plus, elle est remplacée par un mémoire qui décrit les règles relatives aux principaux métiers ouvriers.

nistre de l'Enseignement officiel avait, dans ces fonctions, tout ce qui concernait les attributions du tribunal civil, organisation qui semblerait bien bizarre aujourd'hui.

Quant aux autorités locales (1), on constate un régime encore plus original. D'abord, l'Empire se compose, à l'exception du centre, domaine impérial, qui a un territoire carré d'un mille li (2), de huit Taou (Provinces); chacune de celles-ci, à la tête de laquelle, est placé un gouverneur, appelé Bé et qui est partagé arithmétiquement en un certain nombre de royaumes; chaque royaume forme un territoire carré de cent-li, à la tête duquel il y a un Con ou Heon (duc ou marquis); au-dessous se trouve un territoire carré de soixante-dix li gouverné par un Pé (comte); au-dessous, encore, on rencontre un territoire carré de cinquante li, administré par un Che ou Nan (vicomte ou baron); les divisions administratives sont donc plus ou moins étendues selon leur titre. Ensuite, dans chaque royaume, il y a des subdivisions de plusieurs degrés de circonscriptions que voici :

1° Chian (12.500 feux), avec un chef, appelé Chian-Tien ;

2° Chiou (2.500 feux), avec un chef, appelé Chiou-Tien ;

3° Tean (500 feux), dont le chef est appelé Tean-Jain ;

1. Voir *Liki*, chap. V « Wanhe » (statut de l'empire); *Tchéouli* section II, Se-Tou, le ministre de la terre et Meng-Tsen chap. IV, art. II.

2. Un li équivaut probablement à un demi-kilomètre.

4^e Chu (100 feux), dont le chef est appelé Chu-Se ;

5^e Lou (25 feux), où se trouve un Lou-Su ;

Enfin, Py (5 feux), avec un Py-Tien.

De l'empereur jusqu'au Py-Tien (chef de 5 feux) il y a une grande distance. Mais l'empereur, qui seul règne sur tous, est un souverain unique. Avec un système pareil, comparable à une grande machine montée pièce par pièce, nos ancêtres ne pouvaient évoluer vers l'idée de liberté. Le mouvement libéral devait, cependant, se produire fatalement. D'une part, comme la subdivision en organes locaux était poussée jusqu'à l'extrême, ceux-ci, par amour-propre, désignaient leurs administrateurs, à l'approbation de l'empereur, ils lui en présentaient des listes ; d'autre part, le pays immense que forme la Chine était impossible à gouverner par la seule direction de l'empereur ; par suite, la confirmation de l'élection des autorités locales n'était qu'une pure cérémonie et qu'un enregistrement par le chef de l'Etat.

De plus, l'empereur (fils du Ciel), qui doit observer les rites et les devoirs envers le peuple, a une mission dure à remplir. Quand il se conduit bien, le pays est tranquille par la soumission de tous ; au contraire, le lien, qui unit le pouvoir central aux divers royaumes, devient très lâche lorsque l'empereur est impopulaire. C'est pourquoi, à la fin de la Dynastie Tchéou, les pouvoirs locaux se disputaient entre eux ; les plus grands absorbaient les petits. Finalement on comptait six grands

Etats indépendants, le domaine impérial est réduit à néant.

SECTION II

L'époque unitaire

(de 210 avant J.-C. à nos jours)

Nous savons que la Chine, à la fin de l'époque féodale, ne comprenait que six Etats, absolument indépendants entre eux. Parmi ceux-ci, le Thin était le plus fort, aussi a-t-il annexé successivement tous les restes. Une fois l'unité achevée, la Chine, abstraction faite de deux Dynasties Han et Guine (1), auxquelles fut juxtaposé le système féodal, reste un Etat unitaire jusqu'à nos jours.

Cette époque, qui a duré plus de deux mille ans, se compose de onze périodes, à savoir : 1 Thin, 2 Han, 3 Oué, 4 Guine, 5 Nan-Péchiao, 6 Soué, 7 Tang, 8 Son, 9 Yen, 10 Min, 11 Thing. Assurément les systèmes administratifs de toutes ces périodes sont assez variés dans le détail ; mais, si l'on y regarde de près, on constate qu'ils sont toujours dans le même cadre de Tchéouli !! C'est ce que M. Kan-Yu-Wei a bien montré, en poussant un cri d'alarme. (2) Que cette organisation soit

1. Voir *L'Histoire administrative de pouvoirs locaux* de M. Wantao, chap. III, 1915, Pékin.

2. Voir son ouvrage cité, chap. II, p. 7 et chap. III, p. 12. L'auteur disait : « Dès que M. Liou-Sin, qui est un juriste de la

fondée ou non, nous ne pouvons pas discuter ici cette question. Mais cela prouve bien que le régime administratif avait reçu peu de changements depuis l'ancien temps. Par conséquent, pour raccourcir l'exposé historique, nous nous permettons de ne pas parcourir toutes ces périodes, et nous ne mettons en lumière que l'institution administrative de la Dynastie Tching, qui est plus près de nos jours.

a) LE GOUVERNEMENT CENTRAL

Le Gouvernement central se compose d'abord, de l'empereur qui, comme ses prédécesseurs, reçoit du ciel même son investiture ; il est le père du peuple tout entier, et il a, sur tous les Chinois, les droits pour ainsi dire sans limite, du père sur ses enfants. Mais, en réalité, comme nous l'avons signalé tout à l'heure, l'empereur a beaucoup moins de liberté qu'un simple citoyen, on pourrait lui appliquer la maxime anglaise : « Le roi ne peut mal faire. » — Ensuite, vient le grand conseil qui contient des Manchoux de la race conqué-

période Han, adopta partiellement le système de Taï-Tsai et les cinq Se (c'est l'institution de la Dynastie Chan, dit-on), il inventa le Tchéouli apocryphe et il constitua les six départements en confondant les fonctions. Dès lors, le système de « Tan-Yu-San-Taï » était détruit ! De plus, les officiers et les sous-officiers du ministère du ciel ne deviennent que des serviteurs personnels de l'empereur et s'occupent seulement des cérémonies inutiles ! Le Tchéouli apocryphe de M. Liou-Sin, dit-il encore, était observé fidèlement dans les périodes de Soué, Tang, Son, Yen et Min ; quant à la Dynastie Tching, l'observation du même document faux est encore plus étendue !

rante et des Chinois, des présidents des différents ministères et quelques autres grands fonctionnaires. Il est le plus haut corps administratif de l'Empire ; il était autrefois distinct du Nei-Ko, ou Conseil de cabinet ; par la suite, celui-ci s'est confondu avec lui.

Ce Conseil s'occupe de tout ce qui concerne, en général, le Gouvernement ; il prépare les édits et les ordonnances, présente et arrête les listes des promotions et décide, sous le contrôle du souverain, des opérations militaires, de la paix ou de la guerre..., etc.

Enfin les six ministères qui sont les suivants :

Le ministère des Rites (ministère des Cultes), celui des Emplois civils (ministère de l'Intérieur) ; les ministères des Finances, de la Guerre, de la Justice, des Travaux publics : c'est là exactement le même cadre que celui de Tchéouli qui existe depuis plus de trois mille ans !

Au milieu du siècle dernier, les rapports avec les étrangers ont créé le Tson-li-Ya-men, ou directeur des affaires étrangères ; furent institués le Wai-ou-Pou, ou ministère des Affaires étrangères et celui de la Marine ; enfin le ministère de l'Instruction publique qui fut rattaché au ministère des Rites. Bref, à la fin de la Dynastie Thing, on compte neuf ministères de même nom en Occident et qui, sous la direction du grand Conseil, constituent l'administration centrale.

b) LES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX

La Chine se compose de vingt et une provinces et des pays annexés : Thibet, Mongol.

Chaque province se subdivise en districts, chaque district en préfecture, chaque préfecture en sous-préfecture. Cette dernière contient un certain nombre de communes. Mais les districts, qui sont juxtaposés entre la province et la préfecture sont plutôt des circonscriptions surveillées par des inspecteurs délégués du gouverneur provincial ; ils ne forment pas des personnes morales ; les communes ne constituent pas davantage des personnes morales ; bien plus, leurs noms ne sont connus que par les sous-préfets. Par contre, elles jouissent d'une grande autonomie ; on ignore, du reste, depuis quelle époque il en est ainsi.

Puisque les inspecteurs de districts et les subdivisions au-dessous de celle-ci, si importantes qu'elles soient, ne sont pas en contact avec le gouvernement central, nous ne parlerons maintenant que des gouvernements provinciaux.

Chaque province a un Tson-tou, ou Fou-Taï (vice-roi) ; il dépend directement de l'empereur ; il est assisté dans son administration par un trésorier général, un grand juge criminel et par un directeur des études qui, lui, ne dépend pas du gouverneur. Mais, dans les dernières années de Tching, ont été institués deux grands fon-

tionnaires provinciaux : le directeur de l'Instruction (académie) et celui du Commerce et de l'Industrie : tous deux, désormais, tiennent le même rang que les deux autres.

Théoriquement, le gouverneur est soumis au gouvernement central ; en fait, il est mi-souverain, jouissant d'une grande liberté, par suite de la difficulté des communications entre la capitale et les provinces éloignées, et aussi par suite du système administratif lui-même, qui applique les principes d'un gouvernement paternel aux premiers administrateurs de provinces comme à l'empereur lui-même. On peut dire, en conséquence, que les pouvoirs des gouverneurs chinois dépassent la limite des attributions que ceux des Etats particuliers aux Etats-Unis possèdent actuellement. Notamment, la plupart des gouverneurs peuvent créer, par leur décision propre, des impôts, ou recruter des troupes..., etc., sans avoir prévenu le ministère compétent ; ou bien ils se bornent à lui envoyer ensuite des rapports. Il est arrivé très souvent que tel ministère envoie des circulaires à tel gouverneur. Celui-ci ne s'y conforme pas et même se permet d'écrire à l'empereur pour faire échouer le projet du ministre. Cependant le vice-roi (gouverneur) est toujours obligé de se rendre à une convocation du souverain qui l'appelle quelquefois pour le disgracier, s'il a démerité ; ou s'il a, à la cour, des ennemis puissants.

Jusqu'ici, nous voyons que, soit dans le pouvoir central, soit dans les pouvoirs locaux, il n'y a ni corps

législatif, alors qu'il existe, plus ou moins parfait bien entendu, dans les Etats européens depuis des siècles, ni tribunaux administratifs à l'instar de ceux constitués dans le continent. Dès lors, comment le gouvernement peut-il contrôler les mandarins tyrans ou corrupteurs ? Pour répondre à cette question, nous devons dire quelques mots d'une institution spéciale : le censeur. C'est le seul organe qui permette une sorte de contrôle agissant non seulement sur les actes de tous les ministres et tous les gouverneurs, mais encore sur les actes de l'empereur. Seulement vis-à-vis de ce dernier, c'est un contrôle tout d'ordre moral, car, les observations des censeurs n'ont que le caractère d'avis respectueux que des fils donneraient à leur père. D'autre part, le recours hiérarchique existe à tous les degrés de l'organisation administrative et la loi qui punit les fonctionnaires est plus sévère que celle qui sanctionne les infractions des administrés ; car, on considère que ceux-ci sont moins instruits que ceux-là.

Malgré tout, la théorie ne correspond pas toujours à la pratique. Il y a deux vices innés dans notre système administratif. D'abord, les mandarins sont mal rétribués ; puis la vénalité, qui a été rejetée par tous les pays civilisés, a été conservée en Chine jusqu'à la fin de la Dynastie Thing !

Un système pareil est donc analogue à une grande et puissante machine dont l'efficacité serait compromise par deux mauvaises pièces, et fatalement, il fonctionne

mal. C'est pourquoi la décadence de l'administration, pendant cette période, était partout signalée depuis longtemps. Il est même singulier que la révolution qui éclata en 1911, se soit produite si tard.

CHAPITRE II

LES CARACTÈRES DISTINCTIFS ET LA JUSTE VALEUR DES ROUAGES ADMINISTRATIFS DE LA CHINE AVANT 1911

Nous venons de jeter un coup d'œil sur l'histoire administrative de notre pays, il faut maintenant juger ses caractères et leur valeur.

Dans l'Etat moderne, au point de vue administratif, il existe certains principes (1) sur lesquels sont bâties les institutions administratives ; nous en citons ici quelques-uns, à titre d'exemples. D'abord, la séparation de pouvoirs : le pouvoir exécutif ne peut se confondre avec le pouvoir législatif et avec le pouvoir judiciaire, sous réserve de la mise en œuvre de cette règle essentielle plus ou moins différente selon les pays ; ce principe existe partout. D'autre part, les attributions du pouvoir administratif ne se bornent pas seulement à la justice, la police et la défense des ter-

1. Ducroz, « *Cours de Droit administratif* », l'Introduction, 7^e éd. 1897 ; M. Berthélemy, *Traité élémentaire de Droit administratif*, p. 5-7, 8^e éd. 1920 ; M. Haurion, *Précis de Droit administratif*, p. 21, 10^e éd. 1921 ; M. Goodnow, *Les principes de Droit administratif des Etats-Unis*, p. 19 à 25, éd. française 1907.

ritoires comme l'enseignent les individualistes, elles comprennent encore les fonctions qui peuvent rendre des services d'ordre intellectuel, industriel et moral, etc... Enfin, la protection de droits individuels contre les abus des administrateurs. La conception chinoise est presque diamétralement opposée ! Pour bien comprendre la différence des effets qu'entraînent ces deux systèmes contraires, nous devons indiquer deux caractères essentiels qui sont rattachés dans l'esprit du droit chinois.

1^o Pendant de longs siècles, le droit chinois était immuable. Nos législateurs n'ont jamais pensé que le droit peut être changé et avancé dans le chemin de l'évolution ; au contraire, ils croyaient que les sages et les empereurs de l'ancien temps avaient réalisé tous les progrès, il suffit de se conformer aux règles fixées par eux ; donc, toutes les aspirations sont tournées vers le passé ! Telle est l'opinion de deux grands philosophes, bien connus : Confucius et Meng-Tseu, qui ont donné l'exemple. Le premier a dit : « J'ai foi dans les anciens textes, donc, je les commente sans en composer de nouveaux (1). » Le second admirait toujours Yao et Chun ; un jour il répondait à un de ses élèves : « ... je n'ose pas conseiller au roi de Thsé ceux qui ne suivent pas les doctrines de Yao et Chun : par conséquent, personne de Thsi n'éprouve autant de res-

1. Doctrine de Confucius, Lun-Yu (Chang-Lu), chap. VII art. 4. Ce livre était traduit en français par M. Pauthier.

pect pour le roi que moi (1). Et, en effet, les ouvrages de ces deux grands philosophes étaient considérés comme des livres saints par tous les Chinois. C'est pourquoi, si la Dynastie de notre pays a changé maintes fois, les institutions n'ont reçu que peu de modifications. Un juriste japonais, M. Tsentienwouen, a formulé, à cet égard, une appréciation très exacte : « Le respect des anciens, dit-il, est le caractère particulier de la race Chinoise. Tchéou-li et Liki (2) sont encore les sources de coutumes et d'habitudes actuelles, on n'ose pas y toucher; sinon on serait un grand criminel ! Par conséquent, la révolution de chaque période n'a pas pour objet de réformer les lois précédentes, mais d'infliger des peines à ceux qui les ont trahies ! ! » (3) Voilà le premier caractère essentiel.

2° La confusion du droit et de la morale.

La Chine a toujours été régie par l'application de la morale. Il n'y avait pas de législateurs proprement dits, c'était plutôt des moralistes. Car, on se méfiait trop du droit, on ne croyait pas que ce dernier fût assez efficace pour convaincre le cœur du peuple. Confucius a dit : « Si l'on gouverne le peuple selon les lois d'une bonne administration et qu'on le maintienne dans l'ordre par la crainte des supplices, il sera cir-

1. *Idem*, Meng-Tsen, p. 289.

2. V. *Doctrines de Confucius*, p. 289.

3. V. son livre : *Le Droit administratif de la Chine*, chap. 1, p. 9, éd. chinoise, Schangai.

conspect dans sa conduite, sans rougir de ses mauvaises actions. Mais, si on le gouverne selon les principes de la vertu, et qu'on le maintienne dans l'ordre par la seule loi de la politesse sociale, il éprouvera de la honte d'une action coupable, et il avancera dans le chemin de la vertu (1). Bien entendu, on n'ignorait pas que le droit et la morale sont deux choses distinctes. Mais, ceux qui s'occupaient du droit et se vantaient de la supériorité de celui-ci étaient très mal vus. De plus, les anciens ouvrages, comme ceux de Tchéou li et Liki, etc... qui manifestement sont bien des livres de droit, ne sont même pas nommés de leurs justes titres, ont les appelait « kin » ou livres sacrés!

En définitive, il semble que c'est là l'école du droit naturel qui ait gouverné notre pays pendant des milliers d'années.

En effet, cette école elle-même, d'après M. Esmein(2), s'était d'abord confondue avec la morale; c'est ainsi que l'union des sexes est devenue le mariage, grâce aux lumières de la raison; que les rapports entre parents et enfants aboutissent à la puissance paternelle, etc... Puis cette école a été confondue avec l'équité, en posant cette règle essentielle: « Ne fais pas à autrui ce que tu ne voudrais pas qu'on te fit à toi-même ». C'est là justement la doctrine de nos

1. *Doctrine de Confucius*, Lun-Yu, p. 79. De semblables maximes peuvent être trouvées partout dans ce même livre.

2. M. Esmein, *Eléments du droit constitutionnel*, p. 264, 1914.

ancêtres (1). Voilà le second caractère essentiel.

De ces deux caractères ont découlé les effets nécessaires qui sont les suivants :

a) LA PUISSANCE PATRIARCALE

C'est une vérité très ancienne que la famille est la base de l'Etat. Dans l'ancien temps, la Chine, comme tous les Etats primitifs, a un chef qui est à la fois père et prêtre. L'Etat et le prince sont confondus, donc celui-ci a le droit absolu de tout faire (2). Mais depuis le xvi^e siècle, cet état de choses a été peu à peu modifié, éliminé dans une grande partie du monde civilisé (3), on a pu aller jusqu'à dire qu'il n'y a pas de droit de l'Etat, donc, les gouvernants n'ont pas de droits, ils n'ont que des fonctions à remplir (4). Or, au contraire, la Chine a longtemps maintenu les méthodes suivies à une époque très reculée. D'une part, on considèrait que la notion de la piété filiale, est le seul principe essentiel au-dessus de tout, donc, l'éducation sociale résultait uniquement de l'observation de ce principe (5) ; d'autre part, les administrateurs de toutes

1. Voir la *Doctrine de Confucius*. Il est inutile d'indiquer telles pages.

2. Esmein, p. 29 et 338 ; M. Wilson, *L'Etat*, t. I, p. 8, éd. française 1902.

3. M. Letourneau, *L'évolution politique*, chap. VII, p. 166, 1890, et Wilson, ouvrage cité ci-dessus.

4. *Les méthodes juridiques*, conférence faite par M. Berthélemy, 1910, p. 74.

5. *Doctrine de Confucius*, le Ta-Hio, chap. IX, p. 14-15 : « Selon

les périodes s'appuyaient sur ce principe pour maintenir la paix intérieure ; l'étude des quatre livres (*Doctrine de confucius*) était obligatoire pour tous les enfants, les maîtres n'avaient pas le droit de les critiquer, ils devaient les observer strictement. En conséquence, tous les administrateurs se considéraient comme les pères du peuple(1). En échange, ils devaient accomplir leurs devoirs de bon père de famille ; sans quoi, ils étaient indignes de rester à la tête du peuple ; les troubles, qui résultaient de la méconnaissance de ces maximes, étaient la plupart du temps inévitables.

b) L'ABSENCE DE LA NOTION DU DROIT

Parmi les pouvoirs de l'Etat, les administrateurs seuls possèdent un pouvoir redoutable qui peut porter atteinte aux droits individuels. Depuis la déclaration

le devoir de bien gouverner un Etat, en mettant tout d'abord le bon ordre dans sa famille, il est impossible qu'un homme qui ne peut pas instruire sa propre famille, puisse instruire les hommes. C'est pourquoi, les sages, sans sortir de leur famille, se perfectionnent dans l'art d'instruire et de gouverner un royaume. La piété filiale (devoir de fils) est le principe qui dirige dans leurs rapports avec le souverain ; la déférence (devoir de frère cadet) est le principe qui les dirige dans leurs rapports avec ceux qui sont plus âgés qu'eux ; la bienveillance (devoir du père) le plus tendre est le principe qui les dirige dans leurs rapports avec la multitude ». De plus, en Chine, les maximes inscrites sur des pierres posées à côté des grandes routes, les discours prononcés devant la masse et les pièces jouées dans les théâtres, sont presque toujours conçues d'après ces principes.

1. Sur ce point, il faut signaler une habitude singulière qui s'est formée pendant la Dynastie Tsing, on appelait les sous-préfets, père-mère ; les préfets, grand-père ; les gouverneurs, grand-aïeul ;

des Droits de l'homme par la Révolution française de 1789, les peuples de tous les pays civilisés se sont inspirés de cet exemple pour revendiquer leurs droits. Aussi, les juristes qui traitent du droit public ne négligent jamais le respect dû aux libertés individuelles. Mais, en Chine, jusqu'à ces derniers temps, la notion du droit est presque inconnue ; aux yeux des étrangers, c'est un des traits les plus originaux de l'organisation de la Chine ; et ils ont été frappés de cette méconnaissance du droit individuel.

Pourtant, ceci est bien curieux, il n'y avait pas que les individus qui invoquaient leurs droits ; réciproquement, les administrateurs n'avaient pas de droits non plus. Si on réfléchit, en effet, à l'histoire de notre pays, on constate que, depuis l'empereur jusqu'aux simples habitants, on ne parlait que des devoirs, le mot « droit » n'était que rarement prononcé (1).

D'après M. Auguste Comte : *Dans l'état positif*, l'idée de droit disparaît irrévocablement. Chacun a ses devoirs et envers tous ; mais personne n'a aucun droit proprement dit. Nul ne possède d'autre droit que celui de toujours faire ses devoirs (2). Peut-on dire que

et ainsi de suite jusqu'à l'empereur (fils du ciel) qui fut le père-mère de toute la nation.

1. « Confucius parlait rarement du droit » ; voir la *Doctrina de Confucius* Lun-Yu, chap. IX, art. I, p. 120. Meng-tsen parlait souvent de l'humanité et de la justice, mais il ne voulait pas parler de droit, voir Meng-tsen, p. 208 et 429.

2. Son livre de la *Politique*, p. 361.

l'opinion de l'illustre sociologue était exacte pour la Chine ? Oui, certainement. Seulement son application soulevait des difficultés : quand on parlait de droit, on pouvait bien le réclamer ; mais quand on parlait devoirs, on ne pouvait pas en exiger légitimement l'observation, sans aller à l'encontre du culte du respect qui est cher aux traditions nationales. Pour surmonter cet obstacle, nos législateurs (moralistes), au lieu d'analyser le devoir correctif au droit, recouraient aux rites et à la morale (1). Heureusement notre histoire est longue, la coutume et l'habitude qui sont les facteurs de la loi, sont devenues souveraines ; sous la pression de l'opinion publique, on fut presque obligé d'accomplir son devoir ; seulement il s'est rencontré des gens, surtout des administrateurs, qui ne respectaient pas l'opinion publique et qui par conséquent, manquaient à leurs devoirs.

Quoi qu'il en soit, les administrés qui ne connaissaient pas leurs droits, ne s'en trouvaient pas très mal. Car, jusqu'à la révolution le contact entre les gouvernants et les gouvernés fut assez rare.

c) L'ABSENCE DE SÉPARATION DE POUVOIRS

Dès que le principe de la séparation de pouvoirs fut exposé par Montesquieu dans son livre immortel (*L'Esprit des lois*), chaque peuple l'a appliqué à sa façon (2).

1. *Doctrine de Confucius*.

2. M. Larnande, *Cours de droit public*, p. 124, 1920.

La Chine, depuis l'antiquité jusqu'à la fin de la dernière Dynastie Tsing, n'avait ni un pouvoir législatif en sens actuel, ni un pouvoir judiciaire indépendant, tous deux étaient restés dans les seules mains du pouvoir exécutif (1). Dans cet état de choses, on pouvait formuler ironiquement ce dilemme : ou bien notre pays n'avait que des administrateurs, puisque les deux autres pouvoirs étaient absorbés par eux ; ou bien il n'y avait que des juges, car les administrateurs ne s'occupaient presque pas d'autre chose que des procès (2).

Sans doute, dans l'Etat moderne, ce principe (séparation de pouvoirs) a subi des exceptions : soit que le pouvoir judiciaire cède le pas au profit du pouvoir législatif ; soit que le pouvoir exécutif s'attribue la connaissance des litiges qui surgissent entre les administrateurs et les administrés. Mais, à cet égard, il n'y a que des exceptions ; au contraire, en Chine, ces exceptions devenaient la règle générale ! Mon savant professeur M. Jacquelin qui traite depuis des années de la matière du contentieux administratif, défend énergiquement les droits individuels, en contestant l'absorption par l'administration des attributions des tribunaux ordinaires (3). Alors, que dirait-il de notre système ? Cependant, la chose n'était pas si néfaste qu'on aurait pu le croire. Deux raisons pouvaient la justifier : d'une part, des

1. M. Tsientienwouen, ouvrage cité, l. IV, p. 198.

2. Voir ci-après.

3. M. Jacquelin, *Cours du droit administratif*.

devoirs signalés précédemment s'imposaient aux gouvernants ; or les contrôles hiérarchiques agissent sur eux (1), par là ils étaient le plus souvent obligés de respecter la liberté des individus ; d'autre part, les industries de notre pays sont peu développées, il n'y a guère d'affaires qui intéressent à la fois les administrateurs et les administrés ; dès lors, les administrateurs statuant sur les procès n'avaient aucun intérêt à pencher d'un côté plutôt que l'autre, attendu qu'il s'agissait toujours d'intérêts individuels.

d) L'APPLICATION DE LA THÉORIE DE L'ÉTAT GENDARME

Exaltant les droits de l'individu, les partisans de cette théorie ne reconnaissent à l'Etat que quelques fonctions essentielles : la justice, la police et la défense du territoire. Là, où son action n'est pas indispensable, elle ne serait que gênante (2). La Chine, exception faite de la Dynastie Tchéou (3), a presque toujours appliqué cette

1. M. Tsentienwouen, l. III, p. 109-118.

2. M. Berthélemy, *Droit administratif*, notions préliminaires, p. 2 ; M. Duguit, *Droit constitutionnel*, 3^e éd., p. 85, 1918.

3. Voir Tchéou li, t. I, p. 221 ; t. II, p. 188, etc. M. Kan-Yu-Wei, ch. II, p. 14 à 22, on y voit que, à cette époque, on inscrivait non seulement la quantité de la population, mais encore celle de six animaux domestiques de toutes les familles. En outre, non seulement l'instruction et l'assistance, etc., étaient des attributions de l'Etat, mais encore, il y avait des officiers dont le rôle était singulier : par exemple : prévôt du marché, officier de boutique, officier des herbes, officier des semences, officier du mouton et du docteur d'animaux, etc. On dirait aujourd'hui que c'est là un programme de socialisme d'Etat.

théorie, surtout pendant la dernière dynastie Tsing. Avec cette conception, les attributions des administrateurs étaient principalement au nombre de deux : percevoir des impôts, statuer sur des procès ! Assurément, il restait encore beaucoup d'autres services à rendre, par exemple : l'instruction publique, les travaux publics, la création des établissements publics et les organisations d'assistance, etc. Mais, tous ces services étaient soit mal faits, soit plutôt nominaux que réels. En général on n'en constatait que deux. Car, notre gouvernement au cours de chaque période, a d'abord adopté la doctrine de l'ancien empereur Chun ; « ne faites rien : on se gouverne » (1), et puis celle de Nao-Tsen : « Laissez les gens tranquilles, sans que l'administration ait à agir, ils se conduisent bien ». Ces deux grandes maximes ont exercé beaucoup d'influence, non seulement sur les gouvernants, mais encore sur la classe intellectuelle pendant plusieurs périodes (2). De plus, nos ancêtres considéraient toujours que l'économie est la vertu par excellence, et que la prodigalité engendre tous les désastres ; donc, la politique et l'opinion qui dominaient la société ont constamment condamné celle-ci et encouragé celle-là. C'est pourquoi, les besoins du peuple

1. *Doctrine de Confucius*. Lun-Yu, p. 171.

2. Nao-Tsen est un grand philosophe et anarchiste qui a vécu à la même époque que Confucius, son influence était très grande dans notre pays. Sur ce point, on peut consulter l'ouvrage de M. Lian-Chi-Chao, chap. XX, t. II.

étaient facilement satisfaits, le gouvernement n'avait pas à s'occuper d'eux.

e) LE SELF-GOVERNMENT DE FAIT

Le Gouvernement s'était désintéressé des services nécessaires et il détenait toujours tous les pouvoirs ; en effet, aucune loi ne reconnaissait formellement aux autorités locales le droit de se gouverner elle-même dans des limites bien nettes. C'était là quelque chose de tout à fait impossible en fait. Dès lors les gouverneurs ou vices-rois de province faisaient ce qu'ils voulaient et ils avaient une situation semblable à celle des princes à l'époque féodale. Seulement il faut remarquer que si le mot « Self-government » est beau, cela n'empêche pas qu'il soit despotique. Nous avons vu que les gouverneurs, eux aussi, détenaient un pouvoir absolu, leurs ordres étaient bien observés par la force de l'échelle hiérarchique, et se transmettaient ainsi jusqu'aux sous-préfets. Mais cette royauté était une administration régionale, elle n'a en rien touché à la commune qui est cependant la vraie figure du peuple. Quel est alors le rôle que les habitants de celle-ci ont joué dans leurs affaires propres ? Nous allons indiquer, à ce sujet, brièvement quelques traits pratiques sur l'organisation communale (1).

1. Pour raccourcir notre récit historique nous nous permettons de ne pas citer des textes ici, et nous nous bornons à regarder les faits.

Chaque Shyn ou sous-préfecture renferme certaines communes, une cinquantaine au plus, une vingtaine au moins. A chacune de celles-ci, se rattachent certaines circonscriptions rurales ; ces dernières se composent de familles ; cinq feux ont un « Piteu », dix feux ont un « Tia-Tian », à la tête de chaque circonscription rurale il y a un « Pao-Tian » ou garde champêtre ; enfin à la tête de la commune, il y a un ou deux maires, appelé « Touentson » ; à côté de celui-ci, un ou deux juges de paix, appelé « Cian-Yo ». Ici, nous constatons qu'on s'en tient encore au système pratiqué depuis plus de trois mille ans.

Tous ces agents de la commune sont élus par les habitants et leurs fonctions sont gratuites. Le maire, le juge de paix, les gardes champêtres, après avoir été élus, sont nommés par le sous-préfet sur la présentation des habitants ; tous les autres magistrats locaux sont recrutés dans les familles.

Le Touentson, maire, surveille tous les agents de la commune et s'occupe de toutes les affaires de celle-ci. Le Cian-Yo, ou juge de paix, est le conciliateur dans tous les procès. En cas de difficulté grave, on porte la plainte devant le sous-préfet ; mais, très souvent, même dans des questions importantes, par exemple, pour les crimes ou les délits, il statue lui-même, si les parties acceptent son jugement parce qu'on se méfie de la partialité du sous-préfet. Les gardes champêtres maintiennent l'ordre dans les cam-

pagnes et ils recherchent les malfaiteurs avec le concours des Tia-Tien (chef de dix feux).

En dehors de ces institutions, il y a des associations de tous les métiers qui ont leurs statuts propres.

Tous les services communaux, tels les écoles primaires, l'assistance, les organes chargés de la construction des ponts, des routes et des bâtiments publics... etc., etc., sont organisés sur l'initiative des habitants du pays, ou par les souscriptions volontaires, auxquelles il est, dans la plupart des cas, très difficile d'échapper à cause de l'esprit de solidarité dont on doit faire preuve, sous peine de perdre l'estime de ses concitoyens.

Telle est la description succincte de la commune. Assurément elle est imparfaite, mais la commune jouit d'une liberté incontestable.

APPENDICE

La période de transition

Tout ce que nous venons d'exposer, c'est le régime du passé, mais il y a une certaine phase qui ne ressemble ni au passé, ni au présent, bien qu'éphémère, elle vaut la peine d'être rappelée ici en quelques lignes, afin de pouvoir se rendre compte exactement des transformations de notre droit public.

Vers les dernières années de la Dynastie Tsing, craignant d'être renversé par la révolution, le gouvernement impérial fixait par un décret du 27 août 1908,

un délai de neuf années pour l'organisation des administrations modernes et la préparation du pays aux lois constitutionnelles ; on commençait ainsi à séparer les pouvoirs. Ce sont d'abord les tribunaux modernes qui sont établis d'après la loi du 17 février 1910, sur l'organisation judiciaire ; elle créa les tribunaux des sous-préfectures pour juger en première instance, les tribunaux supérieurs, correspondant aux cours d'appel ; et enfin la cour suprême, siégeant à Pékin, chargée d'unifier l'interprétation et l'application de la loi (1) ; puis on constitua les corps législatifs ou plutôt les conseils consultatifs. En voici l'information :

Dans le gouvernement central il y avait un Sénat provisoire ou cour suprême de contrôle administratif et constitutionnel qui fut réuni pour la première fois le 3 octobre 1910. Dans ce Sénat provisoire, deux cent trente membres sont nommés par l'empereur et cent quatre seulement sont désignés par les conseils provinciaux. L'élection ayant lieu au suffrage restreint.

Les attributions du Sénat provisoire étaient, d'après les articles 14, 15, 16, la discussion des budgets, des lois sur les impôts et les emprunts publics, des lois et réglementations nouvelles, à l'exception des lois constitutionnelles et de celles qui sont du ressort de l'empereur ; enfin l'examen de toutes les questions qui auraient pu lui être soumises par décret impérial.

1. Voir *l'Étude sur l'organisation judiciaire en Chine*, thèse de M. Tchou-van-Fous, p. 41, 1920, Paris.

Les articles 17, 18, 19, 20 et 21 du décret réglementent les relations du Sénat avec le grand Conseil impérial et les ministres. Quand ces décisions se trouvent en opposition avec la manière de voir du grand Conseil ou des ministres, la question est soumise de nouveau à l'Assemblée pour que celle-ci la discute encore ; et si cette assemblée maintient sa précédente opinion, l'une et l'autre parties doivent soumettre séparément le cas au Trône, qui devra décider en dernier ressort.

Dans les provinces, les conseils provinciaux furent établis par un décret d'octobre 1907 ; ils se réunirent le 14 octobre 1909.

Les attributions des conseils provinciaux étaient strictement limitées à l'étude du budget de la province et des réformes locales. Ils n'avaient pas le droit de s'occuper des affaires générales de l'Empire et toute discussion de questions purement politiques leur était interdite.

Dans l'arrière-pensée des conservateurs, les rôles de ces organes judiciaires ou législatifs étaient restreints et des prérogatives particulières furent attribuées à l'empereur et aux gouverneurs. Malheureusement, le cas d'un malade dont la crise se prolonge ne peut jamais être calmée par un remède peu efficace ; le peuple ne tarda pas à s'apercevoir des conséquences de cette demi-mesure qui n'était qu'un trompe-l'œil ; des demandes de transformation radicale surgirent de

tous les côtés, elles émanaient surtout des conseils provinciaux et du Sénat provisoire. Dans cette situation compliquée, le glas était bien sonné et la révolution éclata en 1911.

DEUXIÈME PARTIE

LE RÉGIME ADMINISTRATIF ACTUEL

Endormi pendant des milliers d'années, le peuple chinois ébranlé peu à peu par le courant des idées occidentales sur l'Etat moderne, ne s'est réveillé qu'assez tardivement. Cependant, heureusement pour lui, il s'est trouvé tout de suite en présence d'une situation avantageuse.

Voici comment : Les principales questions à résoudre étaient les suivantes : quelles sont les conceptions de l'Etat et de la nation ? Quelles sont les formes de l'Etat et du gouvernement les plus adoptables ? En quoi consistent les droits de l'homme ou les libertés individuelles ? Comment déterminer les droits et les devoirs de l'Etat envers le peuple et ceux du peuple envers l'Etat ? Or, toutes ces questions avaient été posées et résolues par des penseurs immortels de l'Europe depuis le ^{xvii}^e siècle, et elles avaient été mises en pratique par des Etats européens avancés. Le peuple chinois n'avait donc qu'à choisir celles qui lui convenaient, en

évitant celles que n'avait pas couronné le succès des expériences étrangères.

Convaincue de la puissance de l'évolution, la muraille de la Chine n'empêche plus aujourd'hui la pénétration des idées instructives des Etats étrangers. Au contraire, dès que la révolution fut terminée, la Chine a rompu délibérément avec le passé, s'ouvrant ainsi à une ère nouvelle.

Notre constitution provisoire (1) est conçue entièrement à l'imitation de la constitution des Etats-Unis et de celle de la France, surtout de cette dernière. En effet, nous avons adopté : la république comme la forme de l'Etat, le système du gouvernement parlementaire et le principe de la séparation des pouvoirs. En outre, nous avons reconnu les droits individuels aux citoyens et indiqué leurs devoirs ; réciproquement, la constitution trace ceux de l'Etat à l'égard des individus et ils sont également indiqués par quelques traits généraux.

Tout cela, c'est le domaine du droit constitutionnel qui contient tous les pouvoirs de l'Etat, nous ne devons pas nous y arrêter longuement.

Quant à l'organisation administrative, notre pouvoir

1. La constitution dite « provisoire » a été votée en 1914. Le Parlement n'a pas pu achever la constitution pour la remplacer par une réglementation définitive, en raison de la dissolution de cette assemblée ; au moment où nous écrivons la présente étude, le Parlement qui a été convoqué de nouveau, est en train de reprendre son travail interrompu, donc la constitution provisoire est encore en vigueur.

constituant, comme la plupart de ceux des autres pays continentaux, ne décrivait que ses principes, par exemple, la situation et le rôle du chef de l'Etat et ceux des ministres ; il appartient aux décrets d'en régler les détails. Nous arrivons ainsi à notre sujet et nous nous demanderons de quelle loi fondamentale les organismes administratifs sont issus ? Dans n'importe quel pays, il y a toujours des organismes d'impulsion centrale et des agents locaux d'exécution ; c'est-à-dire : on rencontre partout un gouvernement central et des agents locaux d'exécution. Il en est de même dans notre pays. Seulement il faut remarquer que ces organisations non seulement ne sont pas résultées d'une loi, mais plusieurs décrets de dates différentes au cours de l'année 1912 en ont établi les bases, ceux-ci furent eux-mêmes modifiés sous la restauration de M. Yuenchi-Kaï en 1916, alors qu'il était président de la République.

D'ailleurs, il est presque impossible, il est même inutile de les citer chronologiquement, nous nous bornerons donc à traiter du régime en vigueur tel qu'il est aujourd'hui. La présente partie sera divisée en trois chapitres : dans le premier, nous parlerons du gouvernement central ; dans le second, des gouvernements provinciaux ; tandis que dans le troisième nous essayerons de constater les relations juridiques existant entre eux.

CHAPITRE PREMIER

LE GOUVERNEMENT CENTRAL

Dans le gouvernement central, suivant le principe de la séparation des pouvoirs, il y a d'abord le pouvoir législatif qui se compose du Sénat et de la Chambre des députés ; puis le pouvoir exécutif ; enfin, le pouvoir judiciaire. Le premier et le dernier qui sont en dehors de notre sujet, seront mentionnés quand nous en aurons l'occasion. Le second seul attire notre attention.

Le mot gouvernement est un terme abstrait, pour qu'il existe réellement, il faut qu'il soit exercé par des personnes physiques, munies de fonctions publiques ; de plus et surtout, il faut qu'il y ait des sanctions agissantes sur eux afin d'empêcher des injustices ou des tyrannies. Nous allons donc examiner, successivement, comment les agents sont désignés, quelles sont leurs attributions, en quoi consistent leurs situations prépondérantes ; et enfin quelles sont les limites des attributions des agents et la sanction mise à l'interdiction qui leur est faite de sortir de leurs prérogatives.

SECTION I

Le président de la République

L'exercice du pouvoir exécutif, quoiqu'il soit réparti entre un grand nombre de personnes, est remis à un magistrat unique, qui est le titulaire, le président de la République.

a) NOMINATION DU CHEF DE L'ÉTAT

D'après la loi sur l'élection présidentielle (1), le président de la République est élu par l'Assemblée nationale constituée par deux Chambres, aux deux tiers des voix exprimées par les membres présents, qui correspond aux trois quarts du nombre total des députés. Si après le second tour, personne n'a atteint ce nombre de suffrages, on désigne les deux personnes qui ont plus de voix que toutes les autres; celle des deux qui aura une voix de majorité, sera élue (art. 2).

Il n'y a pas d'autres conditions requises que celles d'avoir quarante ans et d'être citoyen chinois, ayant son domicile sur le territoire depuis dix ans (art. 1), la durée de la fonction est de cinq ans (art. 3).

L'élection du vice-président se fait dans les mêmes conditions que celles que nous venons d'indiquer. En cas de maladie ou autres empêchements du président,

1. Cette loi a été votée le 5 octobre 1913 voir *Recueils des lois et décrets*, t. I, § 1, p. 24, 1916. Pékin.

le vice-président le remplace, si, en même temps, ce dernier lui aussi est en état d'impossibilité d'agir, en attendant l'élection du nouveau président de la République, le Conseil des ministres exerce le pouvoir présidentiel (art. 4).

Il est évident que les rédacteurs de notre constitution à cet égard, ont imité à la fois, la Constitution de la France et celle des Etats-Unis. L'expiration du pouvoir au bout de cinq ans, c'est à peu près le milieu entre sept et quatre (1) ans. Cependant habituellement, on ne pose pas la candidature présidentielle à la veille de l'élection (2) à la différence de ce qui est pratiqué dans ces deux pays.

b) ATTRIBUTIONS DU CHÉF DE L'ÉTAT

Le président de la République a deux sortes d'attributions. Les unes sont d'ordre constitutionnel, les autres sont d'ordre administratif.

Par celles d'ordre constitutionnel, nous entendons :
1° le rôle que peut avoir le président, en matière législative, d'après la constitution de 1911, voici ce rôle :

1. L'élection présidentielle se fait tous les sept ans en France, tous les quatre ans aux Etats-Unis.

2. Pourtant à la veille de l'élection, on s'est mis d'accord tacitement sur tel ou tel candidat présidentiel. Mais à cause du scrutin anonyme, le résultat de la première élection qui avait eu lieu le 8 octobre 1913, causa un scandale; car on trouva des bulletins de vote pour deux actrices.

initiative des lois partagées avec les membres du Parlement (art. 38), faculté de demander une seconde délibération dans le délai de dix jours lorsque le président n'approuve pas un vote de l'Assemblée (art. 20) ; 2^o les pouvoirs que le président tient de la constitution concernant les relations de la Chine avec l'étranger, consistent dans la direction de l'action diplomatique (art. 37), dans la fonction de négocier les traités, de déclarer la guerre avec l'assentiment des Chambres (art. 35).

On peut s'étonner que, dans la constitution, le droit de convocation et d'ajournement des Chambres n'appartienne pas au président de la République, c'est le Parlement qui, lui-même, se convoque, prononce l'ouverture et la clôture de ses sessions (art. 20) ; le président n'a pas non plus le droit de dissoudre la Chambre, tandis que celle-ci a le pouvoir de le mettre en accusation en cas de haute trahison (1) (art. 19) mais tout cela c'est naturel, car la constitution provisoire a été faite par un pouvoir constituant qui était, en même temps, le gouvernement révolutionnaire. Il avait une grande joie de voir, tout à coup, l'éclosion de la République ; mais se trouvant en présence d'une personne ambitieuse de l'ancien régime, M. Yuenchi-Kaï (2), il avait

1. Nous parlerons ci-après de cette question.

2. 1911. Yuenchi-Kaï commandait les troupes de la Dynastie Tsieng contre les révolutionnaires, par une conversation conciliante tenue à Changhaï. Ceux-ci acceptaient Yuenchi-Kaï comme

peur d'être trahi par ce dernier. Par conséquent, il est fatal qu'il ait montré des idées un peu avancées, en mettant un frein bien serré aux pouvoirs du président.

Les attributions de l'ordre administratif sont toutes englobées dans l'article 31 de la constitution, qui s'exprime ainsi : « Le président peut, à l'occasion de l'application des lois, ou par la délégation de la loi, ordonner des mesures d'exécution soit lui-même, soit par ses subordonnés. »

C'est là une forme dogmatique préconisée par la plupart des gouvernements parlementaires de nos jours. Seulement le critérium des actes administratifs du chef de l'Etat est assez controversé au point de vue théorique ; nous ne pouvons pas, d'ailleurs, examiner cette question ici. Ce qui est certain, c'est que le président, chef du pouvoir exécutif, ne peut pas lui-même exécuter les lois, il se borne à en assurer l'exécution par des actes qui sont, soit des décrets individuels, soit des décrets réglementaires ; des actes présidentiels ne peuvent jamais dépasser la limite tracée par la loi. Donc, pour que les décrets soient réguliers, il faut tout d'abord, qu'il y ait des lois ; cela va de soi ; or, en fait, notre Parlement a fait peu de lois, puisqu'il a été dissout deux fois (1) ; au contraire, le chef de l'Etat a rendu des

président provisoire de la République pour éviter le combat sanglant.

1. Première fois par Yuenchi-Kai le 10 novembre, 1913, seconde fois par Lyonghoo le 12 juin 1917.

décrets innombrables qui souvent ne reposent sur aucune loi. Ce sont là plutôt des décrets-lois ou des actes discrétionnaires ; la pratique est donc ici tout à fait en désaccord avec la théorie ; nous n'avons pas à insister là-dessus. Mais, ce qui nous intéresse, c'est que notre système paraît déjà entrer dans la voie du droit moderne, et accepter la théorie des actes présidentiels ; quoiqu'ils soient en dehors de la loi, ces actes présentent toujours un caractère moral comme dans l'ancien temps. Or le degré de morale d'un acte est impossible à mesurer pour appliquer une sanction exacte ; par conséquent, les tribunaux qui observent strictement les codes ne peuvent pas tenir compte des actes du chef de l'Etat.

c) PRÉROGATIVES DU CHEF DE L'ETAT

Bien que notre constituant ait sagement pris des précautions afin d'empêcher l'empiétement du pouvoir présidentiel sur le pouvoir législatif, les prérogatives du chef de l'Etat n'existent pas moins, sans compter les droits de recevoir des représentants étrangers, (art. 37) de conférer des décorations ou des titres honorifiques (art. 39) et le droit de grâce (art. 40). Nous constatons, d'abord, que le président peut nommer et révoquer les fonctionnaires civils et militaires (art. 34). Il est vrai que les nominations des ministres et des ambassadeurs doivent obtenir l'adhésion de l'assemblée (même art.) ; mais, en dehors de ceux-ci, il y a des

agents assez importants, nous le verrons au cours de cette étude, qui sont désignés librement par le président. Ensuite, nous avons dit précédemment que le président a la faculté de demander au Parlement une seconde délibération sur une loi votée. Là, bien entendu, ce n'est pas un droit de veto proprement dit; mais la seconde délibération ne sera définitive que si elle est approuvée par les deux tiers des voix des membres présents (art. 23); cette situation d'ailleurs est difficilement réalisable en fait. Enfin, le Parlement peut mettre en accusation le président de la République en cas de haute trahison, mais cette hypothèse sera encore bien rare. Par contre, tous les autres actes présidentiels qui seront illégaux ou injustes ne sont pas soumis au droit commun qui régit tous les administrés.

SECTION II

Les ministres

C'est par l'intermédiaire des ministres que le président de la République dirige les services publics. Les ministres sont les chefs de l'administration chinoise, ils jouent un rôle prépondérant dans notre système constitutionnel, puisque la République chinoise est un gouvernement parlementaire c'est-à-dire, reposant sur la responsabilité ministérielle.

a) COMMENT SONT CHOISIS LES MINISTRES

Aucune disposition de nos lois ne dit de quelle manière les ministres sont choisis : ce n'est que par déduction des principes généraux de notre législation qu'on attribue au chef de l'Etat la désignation des ministres. En effet aux termes de l'article 34 de la Constitution, le président qui nomme les ministres doit obtenir le consentement de l'Assemblée. C'est d'abord le président qui désigne une personne comme premier ministre, en vue de constituer le cabinet ; ce premier ministre, à son tour, recrute ses collègues, c'est-à-dire les autres ministres, après quoi, il demande au parlement son adhésion à ce sujet ; c'est là la pratique universelle du gouvernement parlementaire, de nos jours. De plus, la règle la plus caractéristique, c'est qu'on doit désigner les ministres parmi les membres du parlement qui font partie du parti politique possédant la majorité. Or, dans notre pays, l'élection du parlement ne s'est faite qu'une fois depuis dix ans pour la raison dont nous avons parlé tout à l'heure, et pour laquelle des personnes notables et populaires n'étaient pas élues, ou plutôt elles ne voulaient pas se prévaloir de leurs droits politiques par ce moyen qui est, dit-on, un peu indirect ! Alors par ce fait même, on ne se contentait pas de choisir le ministre de la Guerre ou celui des finances hors du parlement ; on procédait de même pour les autres ministres. Or, est-ce là un bon système,

que de se débarrasser ainsi des membres du parlement qui désirent entrer dans le gouvernement, et se faire les complices de ce dernier pour faire échouer les projets du parlement ? Absolument non, puisque tel ou tel ministre ne peut garder son portefeuille sans rester d'accord avec les Chambres. Le seul résultat, constatons-le, c'est d'engendrer un mépris général des hommes ambitieux à l'égard du parlement puisqu'ils peuvent parfaitement satisfaire leurs désirs sans avoir été membres de ce dernier.

b) COMMENT LES SERVICES PUBLICS SONT RÉPARTIS

ENTRE LES DIFFÉRENTS MINISTRES

D'après les décrets des organisations gouvernementales (1) il y a en Chine neuf ministres ; savoir : Les ministres de l'Intérieur, des Affaires étrangères, de l'Instruction publique, de la Justice, ceux des Communications, du Commerce et de l'Agriculture, des Finances ; enfin ceux de la Guerre, de la Marine.

Les services qu'ils assurent sont constitués pour certains objets déterminés, groupés par analogie, sous la direction d'un ministre. Tels, les différents services financiers : dette publique, question du domaine, assiette des contributions directes, perception des impôts, paiement des dépenses, centralisés sous les ordres du

1. Voir *Recueil des lois et décrets*, t. I, § IV. Il y a plusieurs décrets à cet égard.

ministre des finances ; tels encore les services des chemins de fer, de la navigation des fleuves, rivières et canaux, et ceux des postes et des télégraphes, groupés sous les ordres du ministre des Communications... etc.

Un seul ministère, celui de l'Intérieur, ne porte aucun nom significatif, il a la direction des services qui n'ont pas été spécialisés ; quand on a cité tous les ministères, on pourrait dire qu'il représente le ministère de tout le reste, notamment le contrôle administratif des provinces et la police générale.

Chaque ministère, au-dessous du ministre, a un ou deux sous-secrétaires d'Etat. Actuellement, les ministères de l'Intérieur, des Finances, de la Guerre, des Communications en ont chacun deux, tous les autres n'en ont qu'un.

En dehors de ces neuf ministres, il y en a encore un autre qui est habituellement appelé le ministère, dont le chef est nommé par le président de la République et qui dépend directement de ce dernier, c'est le ministère de l'Etat-Major. Notre naïf législateur, en consultant l'article 32 de la constitution (le président de la République est le commandant en chef des armées de terre et de mer pour tout le pays), croyait qu'il n'est pas illogique d'instituer un ministère spécial, à côté de ceux de la guerre et de la marine, selon l'article 3 du décret organique de ce ministère, celui-ci jouerait un rôle directorial à l'égard de ceux de la guerre et de la marine (1) dont les mi

1. D'après cet article le ministre de l'Etat-major assiste le prési-

nistres font partie du cabinet, et qui sont responsables devant le Parlement tandis que celui-là, en dehors du cabinet, occupe une situation considérable. Il est évident qu'un pareil système est non seulement opposé au système de l'irresponsabilité politique du chef de l'Etat, et que, de plus, il est de nature à produire des effets monstrueux.

Dans l'intérieur de chaque ministère, il y a d'abord des « Tsache » ou conseillers ; puis certains « Se » ou commissions ; chacun a un directeur en chef et des sous-directeurs, sous les ordres des directeurs ; il y a des rédacteurs, commis, expéditionnaires et des spécialistes, etc...

Chaque semaine, on tient une réunion, à laquelle des conseillers, des directeurs et des secrétaires doivent assister, et que préside le ministre. Dans cette réunion ministérielle, on délibère sur tout ce qui devrait être fait ou réformé. Les personnes qui y assistent peuvent exposer leurs opinions personnelles.

Tous ces fonctionnaires étaient moins nombreux d'après les statuts ministériels (1) ; mais, au cours des dernières années, la bureaucratie s'est abusivement développée. Il devient nécessaire de licencier certains d'entre eux (2). On dit, ordinairement, que la dent de la République et s'occupe de tout ce qui concerne la défense nationale, il prépare les décrets qui y sont relatifs après avoir obtenu leur approbation par le président, il le fait exécuter par le ministre de la Marine, ou par celui de la Guerre.

1. *Recueil des lois et décrets*, t. I, § 4.

2. D'après les dernières informations, le groupement de Pékin avait

nomination des fonctionnaires ministériels et l'organisation de tous ces départements sont laissés à la discrétion des ministres. En réalité, certains agents sont nommés par le chef de l'Etat sur la présentation des ministres et tous les autres sont désignés par ceux-ci ; quant aux organisations qui sont réglées par les décrets, elles ne peuvent pas être modifiées à la légère par les ministres, sans que ceux-ci aient été entendus par le cabinet.

c) LES ACTES DES MINISTRES

Les actes des ministres sont nombreux et importants ; pour le moment, nous nous contentons de dire quelques mots au sujet de leurs actes à l'égard du chef de l'Etat et à l'égard des administrateurs et des particuliers.

I. — *Actes à l'égard du chef de l'Etat.* — Aux termes de l'article 45 de la constitution, l'acte présidentiel doit être contresigné par un ministre. La contre-signature serait donnée soit par le ministre du département auquel se rattache l'acte par sa nature même, soit par les différents ministres lorsque plusieurs matières sont mélangées dans un même acte. C'est là une règle assez connue dans tous pays qui pratiquent le même système gouvernemental que le nôtre ; puisque politiquement parlant, le chef de l'Etat est irresponsable, il est juste d'établir un contre-poids. A cet égard, quoique le chef

licencié près de deux mille employés ministériels ; voir le *Journal des actualités*, n° du 18 juin 1922, Shanghai.

de l'Etat de notre pays n'en ait pas moins accompli des actes reprochables, il est intéressant de constater qu'il n'a jamais osé en faire sans avoir accompli cette formalité. Prenons un exemple : le décret du 12 juin 1916 par lequel le parlement a été dissous, n'a été exécuté qu'après avoir obtenu difficilement le contre-seing (1). Tout récemment, un décret présidentiel qui avait été préparé, n'a trouvé personne pour vouloir y apposer sa signature, et il est resté sans application (2).

On peut donc dire, ironiquement, que cette règle fort sage a bien des chances d'être respectée strictement, quoique la constitution elle-même ait été souvent violée.

II. — *Acte à l'égard des administrateurs qui sont sous les ordres des ministres.* — A cet égard, il y a deux points à considérer : d'abord à l'intérieur des ministères, puis en ce qui concerne les gouvernements provinciaux. De ce dernier point, nous parlerons après ; pour le moment,

1. Ce décret avait été préparé par M. Lyounghoo, alors président de la République, M. Outin fan, président du conseil des ministres, avait refusé de le contresigner, il dut même quitter le pouvoir. Le président de la République, pressé par des généraux révoltés, désigna M. Tian à titre de premier ministre provisoire pour accomplir cette formalité.

2. Le président de la République, M. Lyounghoo, voulait que M. Outin fan fût premier ministre de nouveau. Un décret à ce sujet avait été préparé. Alors l'ex-président du conseil enfui et celui qui le remplaça refusèrent de contresigner, en disant qu'ils n'étaient désignés que pour maintenir l'ordre public à juste titre. Finalement le président de la République a écrit une lettre à M. Outin fan à cet égard, pour ne pas violer l'article 45 de la Constitution (*Journal des actualités*, 18-6-1922).

nous examinerons le premier, les instructions ou circulaires qui sont adressées par le ministre, soit personnelles à tel ou tel fonctionnaire, soit communes à certaines catégories des fonctionnaires sont obligatoires pour ceux-ci. Car, pour que le mécanisme administratif puisse marcher normalement, les ministres doivent exercer un pouvoir impératif sur ceux qu'ils commandent.

Pourtant ce pouvoir n'est pas sans bornes. En effet, d'après le décret sur les devoirs des fonctionnaires, du 9 janvier 1913 (1), quelques sévérités qu'ils déploient, si les ordres de leurs supérieurs sont contraires à la loi, ou bien manquent des formes légales, ils ont le droit de se refuser à les exécuter. Ceci est très important pour notre jeune République, et ce principe est de nature à la faire avancer d'un grand pas.

III. — *Actes à l'égard des particuliers.* — L'administration qui fonctionne entre les administrateurs, est loin d'être un but, elle n'est qu'un moyen d'aboutir à son vrai but, c'est-à-dire, au bien-être du peuple. Sans doute, si on la compare avec les pouvoirs locaux, les ministres n'ont guère de contact avec les individus ; mais, depuis que les services publics sont développés de plus en plus, les relations entre les ministres et les particuliers en ont fait autant. Très souvent, des ministres sont obligés de contracter directement avec des indivi-

1. Voir *Codification des textes officiels*, Q. 24 § III par presse commerciale, 1920. Shanghai.

dus. Il en est ainsi, quand ils passent des marchés qui engagent l'Etat, quand ils reçoivent des fournitures au nom de l'Etat, et surtout quand ils procèdent à des expropriations pour cause d'utilité publique.

Après les trois points dont nous venons de parler ci-dessus, il reste encore une question qui est peu précise : c'est le pouvoir réglementaire. Nous savons que le chef de l'Etat possède bien ce pouvoir, il serait par contre superflu d'en investir de même les ministres, qui sont près de lui. Mais quand on consulte les décrets organiques des ministres, on s'aperçoit que presque tous ont inséré, dans leur statut, un article toujours reproduit dans les mêmes termes : « Tsache ou les conseillers (3 ou 4 selon chaque ministre) qui ont reçu l'ordre du ministre, préparent des règlements publics pour les matières sur lesquelles ce ministère est compétent. » Résulte-t-il de là qu'on puisse affirmer que les ministres ont aussi le pouvoir réglementaire ? Nous en doutons, parce que tous les règlements administratifs, rendus par le chef de l'Etat, sont souvent préparés par le ministère compétent ; puis c'est au nom du chef de l'Etat que sont publiés ces règlements ; par suite, le pouvoir réglementaire n'existe pas pour les ministres. Mais, en faveur de l'opinion opposée, on peut bien argumenter que tels règlements préparés sous l'initiative du ministre, sont publiés directement par ce dernier sans avoir été présentés au chef de l'Etat pour qu'il les promulgue en son nom. Quoi qu'il en soit, en fait, les ministres

partagent souvent ce pouvoir réglementaire avec le chef de l'Etat.

SECTION III

Conseils des Ministres

Tout ce que nous avons exposé concerne les actes ministériels passés individuellement. Au delà, il y a des actes qui sont accomplis collectivement, c'est-à-dire en conseil des ministres. Car, les ministres sont, au point de vue politique, responsables, soit partiellement, soit solidairement devant le parlement; dans ce dernier cas surtout, il faut que tel ou tel acte soit fait avec leur participation préalable ou tout au moins qu'il ait été approuvé par eux. De plus, il y a des questions très importantes pour lesquelles les avis de tous les ministres sont indispensables en vue d'agir ensuite, par exemple : déclarer la guerre, ordonner l'état de siège dans l'intérieur du pays, ordonner des crédits extraordinaires..., etc. Un seul ministre ne pourrait jamais en prendre la responsabilité en raison de la gravité de ces actes. Nous allons voir quels sont les ministres et le président de ce Conseil. Comment il est organisé et enfin en quoi consistent les pouvoirs de ce Conseil.

a) LES MEMBRES ET LE PRÉSIDENT DU CONSEIL

Nous savons que les ministres sont nommés par le chef de l'Etat, sur la liste indiquée par le premier ministre ; ils sont de plein droit membres de Conseil. Nous savons aussi que celui qui est chargé de constituer le cabinet doit choisir ses collègues parmi les membres de la majorité parlementaire. Pour obtenir l'homogénéité politique, cette dernière condition est nécessaire. Tout cela est conforme au principe et à la pratique du système parlementaire. Or, en Chine, il y a deux grands partis politiques : le parti progressif (1) et le parti national. D'après les résultats des élections parlementaires qui ont eu lieu en 1912, tous deux sont d'égale force dans les deux Chambres. Les querelles intérieures entre ces deux partis font qu'ils sont presque irréconciliables. C'est ce qui empêche les ministres d'être fortement unis. Nous avons vu que, pendant deux ans environ (de 1912 à 1913), il y a eu plus de quatre cabinets (2) qui sont tombés les uns après les autres. Le gouvernement, trop instable, n'a pu rien faire pendant cette période-là. En ce qui concerne M. Yuenchi-Kaï, président de la République, qui, représentant le parti progressif, avait battu son adversaire

1. Remarquons que cette appellation est fausse, le vrai caractère serait plutôt un caractère conservateur.

2. Ces quatre cabinets ont été ceux de MM. Tang-Tchiao, Sein et Sion.

du parti national, il n'y avait pas d'autre moyen de s'en débarrasser que par la force (1).

Quant à la présidence, qui, d'après un règlement délibératif du cabinet (2) a toujours appartenu au premier ministre, on ne distingue pas le Conseil des ministres du Conseil de cabinet. Quand M. Yuenchi-Kaï était au pouvoir, à titre de chef de l'Etat, il se trouvait déjà au-dessus de tout et il n'avait pas besoin de présider personnellement le cabinet, dont les décisions étaient toujours subordonnées à son approbation, tandis que M. Lyounghoo, son successeur, moins autoritaire, voulait n'user strictement que de son pouvoir présidentiel ; par suite, toutes les affaires passées au cabinet devaient lui être présentées et fournies à sa signature par des ministres.

Par le fait même, il s'est ennuyé de ne pas prendre la présidence du Conseil, si honorable que soit cette haute fonction (3), dans ces conditions, pour faire quelque chose, le président de la République a son organe propre, coordonné à côté du cabinet, dans lequel

1. La dissolution du parlement en résulta le 8 octobre 1913.

2. En date du 10 mai 1916, voir *Recueils des lois et décrets*, p. 397, § V, t. II.

3. D'après une information récente, le cabinet a écrit au président de la République pour lui déclarer qu'il ne peut y prendre place que comme assistant. Notre naïf président de la République, très désireux de prendre la présidence a télégraphié à notre ambassadeur en France de lui donner des renseignements sur le rôle du président de la République française dans le conseil des ministres (*Journal des actualités*, 20 juin 1922. Shanghai).

il y a des secrétaires, des sous-secrétaires et des conseillers qui sont, soit des juristes étrangers, soit des Chinois jouissant d'une notoriété bien établie dans le pays et qui détournent le chef de l'Etat de se disputer le pouvoir avec le cabinet.

On appelle « Fou-Yan Tsin-Tsee », les discussions entre le palais présidentiel et le cabinet. Prenons un exemple assez connu. Au mois de mai de 1910 M. Touen-chisuaï, alors président du Conseil des ministres, qui exerçait un pouvoir exorbitant, menaçait le parlement de sa volonté personnelle ; M. Lyonghoo, président de la République, saisit cette occasion ; il le révoqua brusquement ; à la suite de ce coup de théâtre, M. Lyonghoo lui aussi fut obligé de démissionner à son tour en raison de circonstances particulières (1).

Les rédacteurs de la Constitution 1912, voulant avant tout condamner le pouvoir absolu de l'ancien régime, sont tombés dans l'excès contraire, en refusant de donner aucun pouvoir au chef d'Etat. Voilà le résultat qu'a produit une expérience pénible.

b) L'ORGANISATION INTÉRIEURE DU CABINET ET SES ACTES

En dehors des ministères, le cabinet a un mécanisme propre qui est aussi lourd que ceux-là. Le voici : d'abord, huit conseillers, puis cinq grandes commissions

1. Après que M. Touen-Chisuaï eût été révoqué, il y eut une tentative de restauration faite par un de ses généraux, M. Tchang-sion ; elle échoua d'ailleurs.

qui sont les suivantes : secrétaire général, rédaction des projets de lois et de décrets, recrutement des hauts fonctionnaires, statistique générale, fabrication des sceaux officiels.

Chacune de ces commissions a un directeur, des sous-directeurs et des attachés, etc. Les directeurs, qui sont sous les ordres du premier ministre, surveillent leurs subordonnés. Généralement ils peuvent être changés à la suite de la chute du cabinet. En réalité, ils sont, pour ainsi dire, presque permanents, tandis que le cabinet est infiniment fragile.

Il est vrai que pour que la machine gouvernementale fonctionne bien, il faut avoir des plans généraux qui soient toujours sous les yeux du président du Conseil. Ainsi certaines affaires n'appartiennent à aucun ministère, notamment la statistique générale, la fabrication des sceaux officiels et la nomination des hauts fonctionnaires. Ce rattachement à un ministère serait cependant bien nécessaire. Mais, il est certain que cet organe parallèle à celui des ministères, représenté par les bureaucrates, qui jalourent leur indépendance, n'obéissent qu'au premier ministre et échappent à la surveillance des autres ministres. Il est dès lors inévitable qu'il y ait des conflits, entre le cabinet et les ministères (1).

1. Nous savons qu'il y a des décrets rendus par le chef de l'Etat et qui ont été pris sur l'initiative des directeurs de commissions au cabinet (Voir le *Recueil des lois et décrets*, t. III).

En ce qui concerne les actes du Cabinet, selon le règlement délibératif du cabinet du 10 mai 1916 ci-dessus, celui-ci possède certains pouvoirs qui lui sont formellement réservés. L'article 2 énumère les questions qui doivent être délibérées en conseil ; ce sont les suivants :

- 1° Les projets de lois ou de décrets ;
- 2° Le budget et les comptes ;
- 3° Les crédits extraordinaires ;
- 4° L'organisation militaire ;
- 5° Les traités ;
- 6° La guerre et la paix ;
- 7° La nomination et la révocation des hauts fonctionnaires ;
- 8° Le soin de trancher les difficultés ou les compétitions entre les ministères ;
- 9° Les questions qui sont attribuées au Conseil par la loi ;
- 10° Les réclamations des individus qui sont remises au cabinet par le Parlement (1). L'attribution des ministères considérés comme tels. Finalement le cabinet peut attribuer toutes les fonctions, de sorte que les ministères seraient inutiles, puisque le décret de 1916, qui indique particulièrement certaines questions sur lesquelles le cabinet doit délibérer d'abord, reconnaît ensuite qu'à côté des exigences formelles de la loi, telles

1. A cet égard, nous nous expliquerons ci-après.

autres questions pourront être déferées au cabinet comme rentrant dans son ressort, par des ministres. Ceci est assez incorrect. Pourtant il est intéressant qu'on prévoit des conflits d'attributions entre les ministres ; c'est un aveu d'une mauvaise délimitation de pouvoirs.

En dehors de tout cela, il y a un rôle fort grave qui est reconnu au Cabinet par la loi constitutionnelle. Lorsque, à l'expiration de pouvoir du chef de l'Etat, le vice-président est dans l'impossibilité de le remplacer en attendant l'élection présidentielle le conseil des ministres exercera le pouvoir du chef de l'Etat (1). C'est bien là un trait du système parlementaire.

SECTION IV

Les contrôles à l'égard des agents du Gouvernement

Nous avons vu que les ministres, ont aussi des prérogatives à côté de celle du chef de l'Etat, bien que leurs attributions soient moindres que celles du président. En effet, les tribunaux du droit commun sont incompétents envers les ministres. C'est une garantie précieuse pour eux, nous ne critiquerons pas cette règle parce que les affaires publiques doivent marcher sans arrêt ; pour aboutir, il faut éviter des actions téméraires des particuliers. Mais, parmi les pouvoirs du

1. Art. 7 de la loi sur l'élection présidentielle du 5 octobre 1913.

gouvernement, quel est celui qui est plus capable de faire du mal aux administrés? Sans aucun doute, c'est le pouvoir administratif. Or, étant donné que les organes administratifs supérieurs sont des pouvoirs importants, même quand ils sont constitués par un esprit assez libéral, il se peut que des particuliers qui ont des droits incontestables hésitent parfois à s'en prévaloir, par la raison bien simple qu'ils craignent de se déranger pour un maigre résultat, ou même pour ne rien obtenir. Notre législateur s'en est bien rendu compte. En conséquence, il n'a pas voulu laisser faire sans contrôle. Nous allons analyser en trois paragraphes : le contrôle parlementaire, le contrôle juridictionnel et le contrôle administratif.

a) LE CONTROLE PARLEMENTAIRE

Nous savons qu'un des traits caractéristiques du gouvernement parlementaire est un contrôle constant exercé par le parlement sur les ministres, agents directs du pouvoir exécutif. Aussi a-t-il des moyens par lesquels s'exerce ce contrôle (1). Selon l'article 19 de la Constitution et articles 34 et 54 de la loi parlementaire (2), ces moyens qui sont également à la disposition de deux Chambres, sont au nombre de quatre. La

1. Esmein, p. 1017.

2. Publiée le 28 septembre 1913 (*Recueil des lois et décrets*, p. 5, § 2, t. I).

question et l'interpellation, l'accusation, la recevabilité des pétitions et l'enquête-punition.

I. *La question et l'interpellation.* — Le parlement, après un projet signé par vingt membres, a le droit de questionner et d'interpeller les ministres, en leur demandant des explications sur tel sujet par écrit, dans un certain délai. Si celles-ci ne sont pas claires, il leur demande une seconde fois de venir les développer oralement. Les ministres, en cas d'impossibilité personnelle, peuvent confier à un délégué le soin de donner leurs explications devant le parlement. Si la parole du délégué ne paraît pas encore satisfaisante, le parlement peut réclamer des éclaircissements pour la troisième fois. Alors les ministres seront obligés de se présenter personnellement (art. 40, 41 et 42 de la loi du 28 septembre 1913). En posant le vote de confiance, on peut le mettre en minorité ; par suite, ils seront obligés de se retirer soit collectivement, soit partiellement.

II. *L'accusation.* — Nous avons dit précédemment que le président de la République peut être mis en accusation par l'Assemblée en cas de haute trahison. Les ministres peuvent aussi être mis en accusation, pourvu qu'un projet à ce sujet soit signé par un dixième des membres de la Chambre (art. 34). Nous remarquons, sur ce point, que notre pouvoir constituant qui s'est inspiré beaucoup de l'idée de la souveraineté parlementaire, a été aussi obscur que maladroit. En effet, il reconnaît le droit d'accusation aux deux Chambres.

Est-ce qu'une des deux suffit à cet égard ou bien les deux Chambres doivent-elles se mettre d'accord sur cette question ? Il est vrai qu'au moment où la constitution provisoire a été faite, il n'y avait qu'une assemblée. Mais, la loi parlementaire publiée postérieurement, a bien visé deux chambres (même article ci-dessus). Les Chambres peuvent-elles être à la fois accusateur et juge ? Certainement non, puisque, une fois que l'accusation est commencée, on en saisit la cour suprême (1) (Cour de cassation). Dans ces conditions, n'est-ce pas une abdication éclatante de la dite souveraineté ?

Cependant, par suite de cette disposition, notre pouvoir constituant, constatons-le, est bien fidèle au principe de la séparation des pouvoirs, il n'a pas voulu que le pouvoir législatif empiète sur le pouvoir judiciaire.

III. *Recevabilité des pétitions.* — L'interpellation ou l'accusation ne peuvent être pratiquées qu'à l'égard des agents directs du gouvernement, c'est-à-dire des ministres. Mais les individus, dont les droits peuvent être violés par n'importe quel administrateur ont, eux aussi, la faculté de les faire reconnaître par la pétition ; pétition qui doit être adressée par l'intermédiaire de cinq députés.

Dans chaque Chambre, il y a une commission des pétitions qui est chargée de les examiner, et de faire à leur sujet des rapports tous les dix jours (art. 28).

1. La loi dit seulement qu'on l'envoie à la Cour suprême (art. 36).

Après avoir formulé son appréciation, la commission peut rejeter ou admettre la pétition. Dans ce dernier cas, la pétition est examinée en séance à la Chambre, puis celle-ci en réfère au gouvernement qui est tenu de lui répondre. Les personnes juridiques reconnues par la loi ont le même droit que les personnes physiques (art. 51).

VI. *L'enquête, Punition.* — Quand des actes de concussion ou des illégalités sont commises par des fonctionnaires, le parlement ne s'occupe pas par lui-même de faire une enquête parlementaire ; seulement, après qu'il a été informé de ces actes, il demande au gouvernement de procéder lui-même à une enquête ; et si l'accusation est fondée, ce dernier doit punir l'auteur des actes de concussion ou d'illégalité. De là, a été tirée l'expression d'enquête-punition ; elle est très ancienne (1).

b) CONTROLE JURIDICTIONNEL

Par un décret du 1^{er} avril 1914, on a constitué pour la première fois dans notre histoire, le conseil du contentieux. Nous rappelons que, après la fin de la Dynastie Tsing, sous laquelle l'application de la confusion des pouvoirs était absolue, comme nous l'avons démontré précédemment, la constituante de 1911 tenant à

1. Cet expression se rencontrait toujours dans les arrêtés des administrateurs de l'époque monarchique à la suite des requêtes individuelles.

observer la séparation des pouvoirs, ne voulait pas que les litiges administratifs soient confiés à d'autres qu'aux juges du droit commun (1) car la confusion des pouvoirs était entière, la meilleure séparation des pouvoirs devrait être égale. C'est-à-dire que les fonctionnaires différents doivent tout administrer ; les juges tout juger, s'il agissait ainsi on ne s'en apercevrait pas mal, puisque, avant la Révolution, l'administrateur et le juge étaient la même personne ; une fois ces deux qualités séparées, il n'y aurait pas de haines envers l'un plus qu'envers l'autre (2). Donc, le tribunal administratif ne serait pas institué dans notre pays. C'est seulement après le coup d'Etat de Yenchi-Kai, président de la République, que cette nouvelle organisation fut introduite. Cependant cette institution elle-même n'est pas moins remarquable, nous en examinons en suivant :

I. *Organisation*. — Le conseil du contentieux comprend un président, quinze conseillers, un certain nombre de secrétaires et trois sections.

Les conseillers sont répartis en trois sections dont

1. Nous nous bornons à citer deux preuves à cet égard : l'article 41 de la Constitution parlait des cours suprêmes (du droit commun), pour juger le chef de l'Etat en cas de haute trahison. L'article 49 dit encore : « Les tribunaux jugent d'après les codes de procédure civile et de procédure criminelle. Quant aux litiges administratifs, ils seront déterminés par la loi. » L'interprétation de ce dernier article serait logique que les tribunaux jugent tous les litiges, seulement la procédure administrative n'existe pas encore ; il faut avoir une loi pour organiser.

2. Le pouvoir exorbitant des parlements en France avant 1789 n'existait pas en Chine.

chacune a cinq conseillers ; un de ceux-ci la préside. Ceux qui ont exercé avec distinction une fonction administrative ou judiciaire pendant trois ans, peuvent être nommés conseillers (art. 14).

Le président et les conseillers sont nommés par le chef de l'Etat. Tous deux jouissent de la même garantie que celle de juges des tribunaux ordinaires (1), cela veut dire qu'ils n'ont pas à craindre la destitution, les disgrâces et les diminutions de traitements, à moins qu'ils ne soient condamnés pour un crime, ou blâmés par le comité censorial existant au sein du Conseil (2).

II. *Attributions.* — En ce qui concerne les attributions de ce Conseil, elles sont encore plus accentuées. En effet, s'il y a des actes inconstitutionnels, des concussions ou des corruptions, des abus de pouvoir ou mépris des droits individuels, tous ceux-ci peuvent être l'objet d'accusations. C'est alors l'accusation d'office (3). De plus, d'après la procédure administrative publiée le 21 juillet 1914 (4), les particuliers ont le droit de poursuivre les coupables devant le Conseil du contentieux dans les cas suivants :

a) Si des hauts fonctionnaires centraux ou locaux ont commis des actes violant les droits des citoyens (art. 2).

1. Voir l'article 52 de la constitution et l'article 21 du décret du 1^{er} avril 1914.

2. Nous verrons cela tout à l'heure.

3. Art. de la même loi, ci-dessus indiqués.

4. Voir le *Recueil des lois et décrets* (t. IX, t. I, § XV).

b) Si des fonctionnaires ordinaires centraux ou locaux ont commis ces mêmes actes, les particuliers les attaqueront en remontant jusqu'à leur supérieur le plus élevé et si l'arrêt de ce dernier ne leur donne pas encore satisfaction (art. 111), ils iront devant le Conseil de contentieux.

Dans ce dernier cas seulement, les particuliers doivent préalablement s'adresser aux supérieurs hiérarchiques de ceux qui leur ont fait tort, tandis que, dans le premier cas, il s'agit de hauts fonctionnaires sans supérieurs, cela vise naturellement les ministres, alors les particuliers peuvent les attaquer directement devant le Conseil.

Les personnes morales ont, à cet égard, le même droit que les particuliers (art. 9).

III. *Formes de la procédure.* — Après que le requérant a reçu communication de la décision du haut fonctionnaire, ou du supérieur le plus élevé de celui dont il a attaqué l'acte, dans un délai de soixante jours, il peut saisir le Conseil (art. 11), passé ce délai, il ne le peut que par une permission spéciale du Conseil, après que celui-ci a entendu ses supplications et la justification raisonnable du retard (art. 13).

En principe, l'exécution de l'acte attaqué n'est pas suspensive à cause de ce haut recours. Mais si le Conseil le jugeait nécessaire, il pourrait ordonner la suspension de l'exécution par suite d'une demande du requérant (art. 14).

L'arrêt du Conseil est inattaquable. Le requérant ne peut faire aucune nouvelle demande fondée sur la même cause.

Il n'en est autrement que si la requête, rejetée simplement pour défaut de formes, peut être refaite dans un délai déterminée (art. 4 et 19).

Voilà quelques traits essentiels du contrôle juridictionnel.

Nous constatons que, sur certains points, il est assez remarquable :

Premièrement : Ce Conseil des contentieux n'est pas un pouvoir passif, expression dont on qualifie souvent les tribunaux ordinaires. Car, en cas de négligence des individus qui laisseraient écouler le délai pour agir, il n'a pas besoin d'être saisi. Le procureur général peut prendre la place des individus, en poursuivant tels fonctionnaires coupables (art. 12). Cette disposition a justement pour but de protéger des individus qui sont incapables de faire prévaloir leurs droits. Secondement : quoi qu'il soit un tribunal administratif ressemblant à une branche du pouvoir exécutif et que ses membres soient nommés par le chef de l'Etat, il a un caractère indépendant, conformément au principe de la séparation des fonctions. Puisque ses membres jouissent d'une garantie aussi précieuse que celle des juges du droit commun, il n'a qu'un rôle juridictionnel, ce n'est pas un conseil administratif, donc, dans son sein il n'y a

aucun élément administratif qui puisse se mêler des contestations administratives.

Troisièmement : enfin, il permet aux particuliers d'agir contre de hauts fonctionnaires ou contre les ministres si les arrêtés de ceux-ci constituent une méconnaissance des droits individuels.

Il y a des faits sur ce dernier point, qui sont de nature à nous fournir des preuves frappantes. En voici un exemple : en 1916, M. Seinhouï, alors ministre de l'Intérieur avait révoqué injustement un de ses subordonnés. Or, comme il existe une loi qui garantit le statut des fonctionnaires (1), s'appuyant là-dessus, son subordonné révoqué porta plainte devant le Conseil de contentieux, et ce dernier la déclara recevable. Furieux de cette accusation, M. Seinhouï quitta le pouvoir sans attendre l'arrêt du Conseil (2).

c) CONTROLE ADMINISTRATIF

En raison de leur responsabilité, les ministres ou des administrateurs supérieurs doivent avoir le droit de surveiller ceux qui sont sous leurs ordres ; c'est là le principe de la centralisation et de la hiérarchie.

1. Cette loi, dite loi sur la garantie des fonctionnaires civils, a été publiée le 18 janvier 1913 (*Recueil des lois et décrets*), t. II, p. 97, § 5.

2. Voir *Les nouvelles de la Chine*, 27.7.1916, Shanghai ; il y a encore deux autres exemples semblables précis, par suite des difficultés de la communication, nous pouvons même renseigner exactement.

Mais par quels procédés peut-on mettre ce principe en pratique ?

Dans notre droit public, nous en avons deux : l'un par lequel il est permis à tous les individus dont le droit ou les intérêts sont atteints, de présenter une requête aux supérieurs des auteurs de leurs actes, requête appelée « réclamation hiérarchique » ; l'autre qui a accordé aux agents supérieurs le droit de réprimer les mauvaises actions de leurs agents inférieurs ; c'est alors « le contrôle hiérarchique ». Nous allons les examiner séparément.

I. Réclamations hiérarchiques. — Aux termes de la loi sur la réclamation hiérarchique du 20 juillet 1914, lorsque les administrateurs ont méconnu les droits ou les intérêts de l'individu, celui-ci a le droit d'adresser une réclamation à leurs supérieurs immédiats en suivant l'échelle hiérarchique jusqu'aux supérieurs les plus élevés. Supposons que la décision de ceux-ci ne lui soit pas favorable, alors il les poursuivra devant le Conseil de contentieux (art. 1, 2, 3). Les arrêtés ou décisions rendus par les supérieurs de ceux qui avaient violé les droits ou les intérêts de l'individu, doivent être motivés (art. 15). En général, le recours hiérarchique pendant qu'il est en cours n'arrête pas l'exécution de l'acte contesté. Mais au cas de dommage irréparable, les administrateurs peuvent en suspendre l'exécution (art. 18).

Voilà un simple coup d'œil sur le droit de réclamation. A première vue, notre législateur, semble-t-il,

voulait jouer ici un rôle de protecteur de droits individuels ; il s'est efforcé de donner à ceux-ci des moyens de sanctions efficaces.

Malheureusement, la valeur de cette sanction est diminuée par des vices essentiels. D'abord, pourquoi obliger les particuliers à gravir les degrés de l'échelle hiérarchique de tous ceux qui les ont opprimés ? Dans ces conditions, il y aura trois ou quatre décisions préalables ! En outre, au bout de combien de temps les décisions seront-elles rendues ? Comme il n'y a pas de délai fixé d'une manière précise, les pétitionnaires risqueront d'être à la merci des bureaucrates, si ceux-ci prolongent indéfiniment le délai de la réponse. Enfin, le conseil des contentieux ne peut statuer que sur les demandes des individus qui ont pour motif la violation des droits et non sur celles basées sur la lésion d'un intérêt ! Tandis que les administrateurs supérieurs peuvent examiner toutes les réclamations relatives soit à la violation d'un droit, soit à la lésion d'un intérêt. Notre législateur a eu beau ne pas distinguer ici ces derniers, il sera souvent difficile de discerner dans quels cas il faudra employer les recours gracieux et dans quel cas il conviendra d'utiliser le recours contentieux, puisqu'il n'y a pas de droit sans intérêt (1). Seulement il convient de reconnaître, qu'en suivant cette voie, on

1. Sur ce point M. Jacquelin, notre éminent maître, a bien montré la vérité dans son enseignement sur la matière du contentieux administratif.

réduirait certainement le domaine de la compétence du Conseil du contentieux.

Quoi qu'il en soit, notre jurisprudence est en voie de formation, espérons qu'elle s'améliorera un jour.

II. *Comité censorial*. — Sans attendre des réclamations de la part des individus, les fonctionnaires supérieurs peuvent réformer ou annuler d'office les actes répréhensibles de leurs subordonnés ; c'est le rôle du Comité censorial des fonctionnaires.

Selon la loi relative à la sanction des actes des fonctionnaires civils du 21 janvier 1914, on le divise en deux sortes : le Comité censorial des fonctionnaires supérieurs qui siège à Pékin, puis les comités censoriaux des fonctionnaires inférieurs des gouvernements provinciaux et de certain organe administratif important du gouvernement central (art. 3-4). Les sanctions prononcées par ces comités censoriaux sont au nombre de quatre, savoir : la destitution, la disgrâce, la diminution de traitement et la réprimande ; elles s'appliquent suivant la gravité des fautes commises.

Laissons de côté, pour l'instant, les comités censoriaux de province, et examinons ceux qui existent au gouvernement central.

A l'intérieur de chaque ministère de certain organe supérieur, il est constitué un Comité censorial particulier comprenant un chef qui généralement est le ministre ou un des directeurs de tels organes supérieurs, plus, certains membres désignés par ceux-là.

Du moment où le ministre ou les directeurs estiment que tel ou tel administrateur a commis des actes illégaux ou plus graves encore, ils en réunissent les preuves et transmettent le dossier au comité. Celui-ci, d'abord, fait une enquête sur l'acte incriminé ; ensuite, il tient une séance et sa décision n'est valable que s'il y a au moins trois membres présents. En cas de désaccord entre eux, la voix des chefs du comité est prépondérante.

Ce sont là les traités généraux de tous les comités censoriaux. En dehors des comités censoriaux des fonctionnaires inférieurs, nous dirons quelques mots du Comité censorial des fonctionnaires supérieurs qui est le plus important.

Cet organe unique se compose de deux membres et d'un président. Celui-ci est choisi par le chef de l'Etat, ce sera le président de la Cour de cassation ou celui du conseil du contentieux (art. 5, 6). Quant à ses membres, ils sont aussi nommés par le chef de l'Etat sur la présentation du président du Comité censorial unique, qui les recrute parmi les personnes suivantes :

- 1° Conseillers présidentiels ;
- 2° Conseillers de la Cour de cassation ;
- 3° Maître de requête du Conseil de contentieux ;
- 4° Enfin les autres fonctionnaires de troisième ou de quatrième rang (art. 7).

La durée de leurs fonctions est de trois ans. Nous ne pouvons pas nous étendre davantage ici en appréciant la valeur de cette institution, nous remarquons seule-

ment qu'elle repose sur deux principes. L'un, qui a pour but d'assurer efficacement le droit de contrôle appartenant aux hauts fonctionnaires afin de pouvoir se rendre compte des actes de tous ceux qui sont placés au-dessous d'eux ; l'autre, c'est avec le désir d'empêcher l'arbitraire des administrateurs et de les mettre dans l'impossibilité de prendre des mesures injustes vis-à-vis de leurs subordonnés.

CHAPITRE II

LES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX

Nous avons vu, dans la première partie, que la province se subdivise en districts ; chaque district en Fou ou départements ; chaque département en Shyn ou sous-préfecture qui contient un certain nombre de communes.

Malgré qu'il y ait quatre degrés dans l'administration locale, le gouvernement provincial et l'organisation des sous-préfectures ou Shyn, seuls occupent une place importante dans les autorités locales, puisque les sous-préfets sont directement en rapport avec le gouverneur ; tandis que l'inspecteur de district et le préfet de département, qui n'ont aucun territoire propre, devenaient des intermédiaires inutiles.

A partir de la révolution, deux mouvements se sont dessinés (1) :

Le premier, centraliste, qui haïssait trop le pouvoir exorbitant du gouverneur, prétendait que le système de la grande province devrait être supprimé, en conservant seulement des districts dans chaque province ; le second,

1. Voir l'ouvrage de M. Lian-Chi-Chiao, t. 1, § 4, p. *La question administrative des provinces*.

décentraliste, proposait de supprimer même les districts. Finalement on a retranché les préfectures (département) de toutes les provinces, en laissant subsister tout le reste, c'est-à-dire le gouvernement provincial, les districts et les sous-préfectures (Shyn).

Ce chapitre sera donc divisé en trois sections. La section du gouvernement provincial, celle des districts et celle des sous-préfectures.

SECTION I

Le gouvernement provincial (1)

Le gouvernement provincial, comme le gouvernement central, un chef du pouvoir exécutif ou gouverneur, une espèce de corps législatif ou conseil provincial, enfin le pouvoir judiciaire ou la haute Cour, les Cours d'appel et tribunaux de première instance. Ces derniers sont en dehors de notre sujet, nous n'examinerons que les deux premiers.

LE GOUVERNEUR

a) NATURE JURIDIQUE DU GOUVERNEUR

A l'époque de la révolution de 1911, chaque province eut un gouverneur de fait qui cumulait à la fois deux autorités : civile et militaire. Peu de temps après, cette

1. Voir le décret sur l'organisation provinciale du 8 janvier 1912 et celui sur l'organisation de l'administration provinciale du 23 mai 1914.

confusion suscitait des protestations universelles ; depuis lors, ces deux autorités sont séparées ; on introduit deux gouverneurs, un civil, l'autre militaire, dans toutes les provinces. Ce fut encore une mauvaise conception ! Car, en droit, ils sont restés indépendants côte à côte, en fait, le gouverneur militaire, le plus fort, l'emporte toujours sur le gouverneur civil. En effet, la plupart des gouverneurs militaires se font attribuer le pouvoir civil sous un prétexte quelconque ; ou bien, ils présentent un de leurs partisans commodes au gouvernement central, en lui demandant la nomination. Peu importe l'un ou l'autre procédé, les gouverneurs militaires sont toujours les maîtres absolus.

Quoi qu'il en soit, nous ne pouvons pas discuter ici cette organisation, pour le moment nous devons remarquer seulement que chaque province a deux gouverneurs : l'un civil et l'autre militaire. Laissant de côté ce dernier, nous ne parlons que du premier.

Un trait plus caractéristique, c'est que comme toutes les autorités locales des Etats européens, le gouverneur civil (1) est l'agent du gouvernement central ; en même temps, il représente la province.

1. Ci-après nous disons seulement le gouverneur, le mot civil est sous-entendu.

b) NOMINATION DU GOUVERNEUR

La nomination du gouverneur fut très discutée par deux tendances opposées. L'une prétendait que le gouvernement central doit garder le droit de nomination afin de pouvoir contrôler efficacement le gouverneur ; l'autre disait que le gouverneur doit être élu par le conseil provincial ou opinion plus accentuée encore, qu'il devrait être élu par les habitants, au moyen d'une élection directe. Mais, d'après la loi organique de l'administration provinciale du 8 janvier 1912, la première tendance l'emporte sur la seconde (art. 8) ; on n'a pas indiqué quelles sont les conditions requises pour être gouverneur ; probablement parce que, suivant l'habitude de tous les pays, les hauts fonctionnaires peuvent être désignés sans conditions précises ; en revanche, ils peuvent être révoqués sans qu'il puissent invoquer la garantie administrative, destinée uniquement à sauvegarder ces droits des fonctionnaires inférieurs (1). Toutefois un système spécial a été introduit depuis la dynastie Ming appelé : « Houi-pi » (2) ; d'après ce système, les habitants de la province ne peuvent pas être fonctionnaires civils dans leur province même, il faut qu'ils soient

1. L'article 1 du décret du 9 janvier 1912, sur la garantie des fonctionnaires civils, dit : Ce décret, à l'exception des hauts fonctionnaires, peut s'appliquer à tous les fonctionnaires inférieurs (collection des textes officiels, t. 1, § III, p. 7).

2. Ouvrage cité de M. Lian-Chi-Chao (*la Question du système provincial*).

nommés dans une autre province, surtout les gouverneurs. Mais, depuis la révolution qui fut soulevée par les dictateurs provinciaux, ce système, par le fait même, est à peu près tombé en désuétude. Cependant, pendant sa présidence, Yuan-chi-Kaï a tenté de le rétablir, il n'y a pas, sans doute, absolument réussi, mais bien des nominations sont inspirées par l'idée de « Houi-pi » (1).

c) LE POUVOIR DU GOUVERNEUR

D'après l'article 1^{er} du décret du 23 mai 1914 (cité ci-dessus), ses pouvoirs sont assez considérables et nombreux, nous pouvons les examiner séparément en nous plaçant aux points de vue suivants :

1^o *Au point de vue du pouvoir réglementaire.* — Pour exécuter les lois ou les décrets, le gouverneur a le droit de prendre des règlements simples, adoptés à la région. Mais, ceux-ci ne peuvent aller à l'encontre de la loi ou du décret. S'il y a des questions qui doivent être déterminées par la loi ou par le décret, il faut qu'il consulte, à cet égard, le gouvernement central (art. 2). En raison de l'étendue de notre pays (une province correspond au territoire d'un grand Etat européen), il est nécessaire d'attribuer un pareil pouvoir au gouverneur afin de respecter la coutume du pays. Cependant ce décret n'a pas dit comment il faut procéder à l'égard des décisions

1. Nous avons vu que souvent, tel poste de gouverneur est vacant, on y nomma alors un autre fonctionnaire qui n'est pas un habitant de la même province.

du Conseil provincial. Il est vrai que l'augmentation des pouvoirs du gouverneur a été l'œuvre de Yuan-chi-Kaï, qui voulait restaurer l'ancien régime et par suite diminuer le rôle de cet organe législatif. Mais, après la chute de Yuan-chi-Kaï, le décret dont il s'agit a été maintenu, et nous verrons tout à l'heure qu'il existe une opposition manifeste entre le décret du 23 mai 1914 et la loi du 2 avril 1913.

2° *Au point de vue de l'administration.* — Le gouverneur surveille, dans la province, tous les administrateurs, les officiers de police et les officiers de gendarmerie, et de plus, par mandat spécial du gouvernement central, il contrôle les finances ou les recettes qui doivent entrer dans le Trésor national et il contrôle aussi l'administration des organes spéciaux. Sur ces derniers, il faut donner quelques mots d'explication. Il y a des provinces dans lesquelles des organes spéciaux ont été introduits ; organes qui sont en dehors de la hiérarchie de l'administration provinciale ; par exemple à Shanghai (qui est une ville de la province de Tien-sou), il y a un haut fonctionnaire des Affaires étrangères, en raison du nombre des sujets étrangers qui résident dans cette ville ; à Ta-tien-lou (ville située entre le Thibet et la province Se-Tchouan), il y a un régent général pour prévenir les troubles et statuer sur les difficultés qui peuvent surgir entre les thibétains et les Se-Tchounois. Toute cette catégorie de fonctionnaires est soumise directement aux ordres du gouvernement central, et en

même temps ils sont placés sous la surveillance des gouverneurs.

3° *Au point de vue de la justice.* — En principe, tous les tribunaux de première instance, les Cours d'appel et la Haute-Cour provinciale sont du ressort de la Cour Suprême (1) située à Pékin ; le gouverneur n'est pas compétent à leur égard ; donc, il ne peut pas intervenir dans les procès en donnant des injonctions. Mais, par une délégation expresse du gouvernement central, il peut contrôler l'administration judiciaire. D'ailleurs, pour ce qui concerne la nomination et la révocation de tous les juges des tribunaux de première instance, ils sont d'abord présentés par le président de la Haute-Cour provinciale au gouverneur ; celui-ci, à son tour, transmet la proposition du président au ministère de la Justice ; la même procédure est employée en cas de sanction qu'en cas de récompense ; s'il y a eu corruption de tel ou tel juge, le gouverneur ordonne au président de la Haute Cour de le révoquer immédiatement ; il envoie, ensuite, son rapport au ministre de la Justice.

4° *Au point de vue militaire.* — Nous avons vu précédemment que le gouverneur surveille tous les agents de police et les gendarmes de toute la province pour maintenir la sécurité générale. Il faut ajouter encore à ce sujet qu'il a un droit important, pour conjurer ou pour

1. Notre système judiciaire se divise, outre la Cour Suprême à Pékin, en trois degrés dans les provinces : la Haute Cour provinciale, les Cours d'appel et les tribunaux de première instance.

prévenir les accidents en cas d'insuffisance numérique des gendarmes ou des agents de police ; il invite les chefs militaires ou de la marine, qui se trouvent dans la province, à envoyer des troupes pour écarter le péril. D'autre part, d'après le décret du 18 juillet 1914, si tel gouverneur a obtenu le titre de maréchal, titre qui est conféré spécialement par le chef de l'Etat, il peut instituer un bureau militaire dans l'organe administratif. Alors, il devient le gouverneur unique à deux titres : civil et militaire, comme nous l'avons constaté précédemment ; son pouvoir, dans ce cas, est très étendu.

II

LES ORGANES DE L'ADMINISTRATION PROVINCIALE ET LEUR AGENT (1)

a) ORGANISATION

D'après la loi organique de l'administration provinciale du 1^{er} janvier 1913, il y a, à côté du gouverneur, un organe, appelé « Syntsin Gonsou » ou bureau de l'administration, qui se divise en cinq commissions : 1^o Commission générale ; 2^o Commission des affaires intérieures ; 3^o Commission des finances ; 4-5^o celles de l'instruction publique et de l'industrie. Chaque commission se subdivise, à son tour, en deux ou trois comités. A la tête de

1. Voir la loi organique de l'administration provinciale du 1^{er} janvier 1913 et la loi sur le règlement des fonctions de ces mêmes organes du 23 mars de la même année (*Collections des textes officiels*).

chaque commission se trouve un chef, chaque comité a deux sous-chefs et de trois à cinq membres (conseillers) ; plus certains nombres de secrétaires et de spécialistes ou techniciens, etc.

Au-dessus de ces commissions il y a un président.

La nomination de tous ces administrateurs est un peu compliquée, nous allons le constater. Le président des commissions est nommé par le chef de l'Etat, les chefs des Commissions sont proposés par le Gouverneur au président du Conseil (Gouvernement central), celui-ci demande au chef de l'Etat de les nommer ; les sous-chefs des comités, les secrétaires et les spécialistes en chef sont désignés de la même façon ; enfin, les membres des comités et les techniciens ordinaires sont recrutés par le gouverneur lui-même.

b) LES FONCTIONS DES COMMISSIONS

Les fonctions des commissions peuvent être résumées comme il suit :

1. La Commission générale s'occupe, en dehors des questions les plus importantes, secrètes et de celles qui n'appartiennent à aucune autre commission, des affaires qui concernent toutes les autres commissions. C'est ainsi qu'elle rédige les statistiques et les rapports, reçoit, répartit les actes officiels et transmet ou conserve les documents. C'est ainsi encore qu'elle dresse les tableaux d'avancement et qu'elle prononce la disgrâce de tous les fonctionnaires provinciaux.

2. La Commission des affaires intérieures est investie d'une tâche presque analogue à celle du ministère de l'intérieur, c'est-à-dire qu'elle s'occupe de tous ceux qui concernent la sûreté générale, l'hygiène, les hôpitaux, les médecins et les pharmaciens ; de plus, elle s'occupe des communications (routes et chemins de fer), des élections, du recrutement militaire, de la police, des mœurs, des questions religieuses et des cultes, etc.

3. La commission des Finances est compétente pour tout ce qui est relatif aux recettes et aux dépenses provinciales, telles que la perception des impôts directs, et des diverses recettes, la préparation du budget et des comptes. Elle sanctionne, en outre, les perceptions illégales, elle reçoit les réclamations de ceux qui n'ont pas payé leurs contributions et qui croient avoir des raisons de ce refus de paiement ; enfin, elle s'occupe des emprunts publics et des encaissements du Trésor provincial ; à tous ces titres divers, cette commission est compétente.

4. La Commission de l'Instruction publique.

Cette commission qui avait été créée à la fin de la Dynastie Tsing, dirige l'instruction de toute province ; elle s'occupe des écoles normales des instituteurs et des institutrices, des écoles supérieures, des collèges ; elle nomme, révoque, surveille les inspecteurs de tous les Shyn (sous-préfectures), c'est là son principal rôle. De plus, elle veille à l'organisation des bibliothèques, des musées et de l'exposition des beaux-arts, etc.

5. La Commission de l'Industrie, elle aussi, a succédé au directeur de l'industrie de la Dynastie Tsing. Le mot « industrie » ne correspond pas exactement à ses fonctions, puisqu'elle est compétente non seulement en ce qui concerne l'industrie, mais encore relativement à l'agriculture et au commerce.

Le président du « Syntein conson » ou bureau de l'administration, sous les ordres du gouverneur, dirige, contrôle toutes ces commissions ; les chefs de celles-ci administrent leurs propres affaires, surveillent leurs subordonnés. Voilà, en résumé, l'organisation administrative de la province. Nous rappelons que, pendant les dernières années de la Dynastie Tsing, les organes provinciaux tels que le Trésor général, le grand juge criminel et le directeur de l'Instruction publique, bien qu'étant sous les ordres du Gouverneur (vice-roi), sont restés séparés ; ils avaient une situation plus ou moins indépendante ; notamment tous les actes officiels concernant leur compétence respective étaient publiés sous leurs noms. Maintenant toutes ces branches des organes provinciaux sont réunies dans un seul bâtiment public ; et c'est toujours au nom du gouverneur qu'ils exercent les fonctions. Cette réunion a eu certainement pour but d'éviter les communications écrites entre les commissions, ce qui était de nature à retarder souvent la résolution des affaires ; mais le prestige des chefs de commissions a beaucoup diminué, leur initiative personnelle et leur responsabilité ont été réduites d'autant, et le fardeau

de toutes les questions importantes repose désormais sur les épaules du gouverneur seul.

III

CONSEILS PROVINCIAUX

Nous avons vu qu'à la veille de la révolution (phase de transition) notre Gouvernement avait déjà introduit les conseils provinciaux dans toutes les provinces ; mais nous avons montré qu'ils ne donnèrent pas satisfaction aux désirs du peuple. Nous traitons maintenant ce sujet depuis la révolution, voici deux lois à cet égard : la loi du 4 septembre 1912 sur l'élection du Conseil provincial et celle du 2 avril 1913 sur le statut du Conseil provincial ; elles sont inspirées d'un désir de décentralisation.

Les conseils provinciaux ont été réunis, pour la première fois, le 3 mars 1913. Quand Yuanchi-Kaï est arrivé au pouvoir, il a dissous ces corps législatifs ; mais, ils ont été convoqués de nouveau par le décret en date du 14 août 1916, de M. Lyounghoo, alors président de la République. Ils sont très importants, aussi allons-nous en exposer les points essentiels qui sont les suivants :

a) COMPOSITION DES CONSEILS PROVINCIAUX

1° Il y a un conseil par province ; il se compose de membres dont le nombre est fixé par la loi du 25 sep-

tembre 1912. Le résultat de l'élection des conseillers qui eut lieu le 6 janvier 1913 a été le suivant :

Petchili.	184	Kouantoun.	120
Kisin.	40	Yunnan.	88
Kiang-sou.	160	Moukden.	64
Nganhoei.	108	Helongkian.	40
Kiangsi.	140	Houpé.	104
Tchékiang.	152	Changton.	132
Foukien.	96	Chasi.	112
Hounan.	108	Kinsi.	56
Chensi.	84	Se Tchoun.	140
Chin-Kian.	40	Kouansi.	76
Honan.	128	Koeitchéou.	52

Ce système de répartition non seulement n'a pas suivi un principe facilement applicable, c'est-à-dire tel nombre des habitants doit élire un conseiller ; mais encore il s'éloigne d'un système simple, qui consisterait à désigner autant de conseillers que telle province contient de Shyns (sous-préfecture) ; au lieu de cela, la loi décide que tel conseil provincial comprend tel nombre de conseillers à élire. C'est là une occasion laissée aux provinces de faire ensuite une répartition inégale entre les Shyns. Il faut noter que cette loi fut hâtivement votée, notre législateur l'a reconnu lui-même. En effet, à la fin de la loi, il a dit : « Ce présent système de l'élection ne s'appliquera que provisoirement pour une seule fois. »

2^o *Durée du mandat des conseillers et leurs indemnités.* — La durée du mandat de conseiller est de trois ans ; à l'expiration de cette durée, les conseils sont renouvelés intégralement. Mais, les membres sont rééligibles ; si

pendant la durée du mandat, il se produit des vacances, celles-ci doivent être comblées par l'élection de candidats désignés par les circonscriptions électorales dans lesquelles tels sièges se sont trouvés vacants.

D'après l'article 4, le fond des Conseils, les indemnités et les frais de voyages des conseillers seront déterminés par les conseils eux-mêmes ; le texte n'a pas indiqué le montant de l'indemnité que peuvent recevoir les conseillers. Donc, ce chiffre varie suivant les provinces. Généralement chaque conseiller est payé 4 Yen (piastre) par jour pendant la session, plus des frais de déplacement lorsqu'il est obligé de se transporter à plus de 15 kilomètres de sa résidence.

3° *Conditions pour être électeur et éligible.* — Seront électeurs, ceux qui, avant la rédaction des listes électorales, habitant dans la circonscription électorale depuis au moins deux ans, qui sont âgés de vingt et un an et qui remplissent l'une des conditions suivantes : 1° payer annuellement un impôt direct de plus de deux Yen ; 2° posséder des immeubles valant plus de cinq cents Yens ; 3° avoir terminé leurs études à l'école primaire ; 4° avoir fait leurs études dans une école équivalente à l'école ci-dessus indiquée. Seront éligibles ceux qui sont âgés de vingt-cinq ans et qui remplissent l'une des conditions ci-dessus.

4° *Cas d'incapacité.* — Sont frappés d'une incapacité absolue d'être électeurs et éligibles ceux qui sont dans l'un des cas suivants : 1° tous les débiteurs insolubles

jusqu'au moment où ils se seront libérés ; 2° les fumeurs d'opium ; 3° les personnes atteintes d'une maladie mentale ; 4. les illettrés.

Sont atteintes d'une incapacité relative d'être électeurs et sont éligibles, les personnes appartenant aux catégories suivantes : 1. les soldats pendant leur temps de service et les engagés de toutes sortes pendant toute la durée de leur engagement ; 2° les juges ; 3° tous les fonctionnaires dans leur province ; 4. les bonzes, toïstes et les autres prêtres.

Sont suspendus des droits d'être éligibles ceux qui sont les professeurs des écoles primaires et les élèves de toutes les écoles.

b) FONCTIONNEMENT DES CONSEILS PROVINCIAUX

I. *Session.* — Le conseil tient deux sortes de sessions : l'une qui a lieu une fois par an, durant soixante jours, est appelée session ordinaire. Elle est convoquée par le gouverneur ; la loi n'a pas fixé le jour où devrait avoir lieu cette convocation. L'autre, appelée session extraordinaire, a lieu lorsqu'il s'agit des questions urgentes et graves, elle est convoquée sur l'initiative du gouverneur ou bien à la suite d'une demande formée par plus de la moitié des conseillers. La session ordinaire peut être prolongée sans pouvoir dépasser vingt jours. La session extraordinaire ne peut pas durer plus d'un mois.

II. *Bureau du Conseil.* — Le conseil se compose d'un président, de deux vice-présidents, d'un secrétaire en chef et d'un comptable, plus, un certain nombre de secrétaires-secondaires. Il se subdivise en trois ou quatre commissions. Le président et les vices-présidents sont élus par tous les membres au début de la première réunion ; la durée de leur fonction est aussi de trois ans comme pour les conseillers. Les membres des commissions sont élus au commencement de chaque session par le Conseil. Tous les autres sont désignés par le président.

Le Conseil établit son règlement intérieur sur les détails de son fonctionnement ; le président maintient l'ordre dans le Conseil et règle l'ordre du jour. Toute délibération exige la présence de la moitié plus un des conseillers, tout projet peut être admis quand plus de cinq membres se sont mis d'accord sur le même sujet. Si une question est relative aux parents ou alliés de tel ou tel conseiller, celui-ci doit s'abstenir de participer à la séance à moins qu'il n'y soit appelé par le Conseil.

La démission forcée a lieu dans trois cas : 1° si un conseiller n'observe pas le règlement des délibérations c'est le cas plus grave ; 2° s'il manque sans excuses plus de dix jours ; 3° s'il se mêle personnellement d'affaires en dehors du Conseil, mais en agissant au nom de celui-ci.

Toutes ces démissions forcées seront prononcées par

une majorité de plus des deux tiers des membres présents.

Les séances sont publiques, mais leur accès peut être interdit au public lorsque le gouverneur ou les conseillers le demandent ; alors la séance secrète sera décidée par la majorité des conseillers.

c) ATTRIBUTIONS DES CONSEILS

Aux termes des articles 16, 17, 18, 19 et 20 de la loi du 2 avril 1913, les conseils ont des attributions très larges, aussi sont-elles assez gênantes pour les gouverneurs au cas où ceux-ci voudraient outrepasser leurs pouvoirs. Il y a donc lieu d'indiquer en substance les rôles divers que ces assemblées sont appelées à jouer ; on peut, à cet égard, se placer à trois points de vue et classer leurs attributions, d'après leur nature, d'après la portée de leurs délibérations et enfin d'après le contrôle que les conseils exercent à l'égard des autorités administratives.

Au premier point de vue, on constate que les fonctions des Conseils sont de quatre catégories différentes :

1° Ils sont investis d'une autorité réglementaire.

La loi, à cet égard, n'a pas énuméré telle ou telle matière ; donc ils peuvent agir pour toutes les questions provinciales et soit s'en saisir d'office quand ils le jugent utile, soit réglementer seulement celles qui leur sont soumises par le gouverneur, soit encore s'occuper de

celles qui leur sont attribuées d'une manière précise par la loi, sauf, bien entendu, qu'aucune de leurs décisions ne peut aller à l'encontre de la loi.

2° Ils délibèrent sur les matières fiscales. Le budget annuel des recettes et des dépenses doit leur être soumis préalablement par le gouverneur ; ils autorisent la levée d'impôts ou de taxes ainsi que les frais de leur perception, lorsqu'ils ne sont pas déterminés par la loi ; ils se prononcent sur l'émission des emprunts, sur la conclusion des contrats qui augmentent les charges du Trésor provincial, et sur les expropriations pour cause d'utilité publique.

3° Ils délibèrent sur tous les projets d'intérêt provincial. Notamment le conseil est chargé de décider toutes les mesures relatives à la création et à l'entretien des routes provinciales, des principales lignes de chemin de fer, à l'entretien des édifices provinciaux (des écoles supérieures, des cours d'appel, prisons, casernes de gendarmerie, etc...), au fonctionnement des services provinciaux (services des hôpitaux, de l'assistance médicale, asiles d'aliénés, dépôts de mendicité), à la gestion du domaine provincial ; en un mot, il décide toutes les mesures qui concernent l'utilité provinciale.

4° Les conseils, enfin, jouent le rôle de comités consultatifs à l'égard de l'autorité provinciale. Ils sont appelés, à ce titre, à émettre des vœux et des avis sur les questions pour lesquelles les gouverneurs les consultent.

Les avis des conseils sont souvent obligatoires, pour les gouverneurs, par crainte d'être accusés ensuite ; à plus forte raison, un crédit ne peut pas être ouvert sans avoir été autorisé par le conseil ; quant aux vœux politiques vis-à-vis de l'autorité centrale, la loi ne s'est expliquée expressément à ce sujet ; en fait, les conseils en émettent ; parfois aussi le gouvernement central est obligé de leur demander leur avis sur une telle réforme à l'étude, cela pour éviter des difficultés. C'est une tradition de l'époque monarchique, le gouvernement impérial a toujours voulu savoir d'avance l'avis des vice-rois. Mais certains vœux émis par les Conseils se sont souvent transformés en critiques, ce qui est regrettable.

DEUXIÈME POINT DE VUE. — *La portée des délibérations.* — Du moment que les conseils sont investis de multiples attributions, il est évident que si elles sont dépourvues de force exécutoire, elles seront inutiles et inefficaces, ce qui serait très fâcheux pour la décentralisation.

Aussi, en vue d'assurer l'efficacité de leurs décisions, la loi oblige les gouverneurs à les publier pendant dix jours (art. 37) ; si les gouverneurs jugent qu'elles ne sont pas applicables, ils doivent leur exprimer leurs raisons dans le délai de cinq jours, en demandant une seconde délibération. Si les conseils persistent dans leur décision par une majorité des deux tiers des conseillers présents, alors, l'autorité provinciale est obligée d'y faire droit ; c'est ce qui résulte de l'article 37

(art. 38). Mais les conseils peuvent prendre des décisions partiales, qui soient contre la loi. Dans ce cas, les gouverneurs les invitent à retirer les dites décisions. Cependant, la loi pouvait être interprétée quelquefois dans des sens différents, les conseils, en pareil cas, ne sont pas désarmés ; ils peuvent persister dans leur première attitude, en interprétant telle loi dans un sens déterminé. Dans ces conditions, il y aura un procès devant le Conseil du contentieux.

TROISIÈME POINT DE VUE. — *Le contrôle à l'égard des autorités administratives.* — Les conseils sont les contrôleurs de toutes les administrations provinciales ; ou tout au moins ils sont les collaborateurs, à cette fin, des représentants du pouvoir central ; voici comment : 1° lorsque le gouverneur ou d'autres hauts fonctionnaires ont commis des actes illégaux, le conseil peut l'accuser à la majorité de deux tiers des conseillers présents ; cette accusation, est, d'abord, adressée au ministre de l'Intérieur, celui-ci délibère ensuite en Conseil des ministres pour prononcer les condamnations selon la loi (art. 17) ; 2° si les autres administrateurs qui ont accompli des actes contraires à la loi, ou bien sont coupables de véritables délits (tels que la corruption, la vexation, etc...), le conseil demande au gouverneur de procéder à « une enquête-punition » (1) (art. 18) ; 3° il reçoit aussi les pétitions de la part des particuliers qui manifestent leur

1. Voir *supra*.

opinion sur des questions administratives, ou qui se plaignent d'avoir été opprimés. Enfin il peut poser des questions au gouverneur sur un point discuté ; ce dernier, dans ce cas, doit lui en répondre dans un délai déterminé ; en cas d'obscurité de sa réponse écrite, le Conseil peut l'obliger à venir s'expliquer personnellement.

A ces trois points de vue, nous constatons que le Conseil provincial est doté de pouvoirs remarquables, il les tient de la loi décentralisatrice du 2 avril 1913. Mais d'autre part, comme nous l'avons remarqué précédemment, la loi du 23 mai 1914, qui a investi des pouvoirs très étendus, le gouverneur, existe encore ; il est vrai que cette loi fut promulguée à l'époque de Yuanchikaï et depuis la chute de celui-ci les gouverneurs n'osent pas l'invoquer à leur profit ; mais les controverses n'en restent pas moins possibles. Nous espérons que notre législateur actuel supprimera ce décret-loi inconstitutionnel sans retard.

IV

CONTROLE DES ACTES DU GOUVERNEMENT PROVINCIAL

Nous savons que, dans le Gouvernement central, il y a, au point de vue contrôle, trois espèces d'organes : le contrôle parlementaire, le contrôle hiérarchique et le contrôle juridictionnel. La raison de ces trois sortes de contrôle, les actes émanés de ceux qui occupent des fonc-

tions publiques si hautes qu'elles soient ne peuvent pas échapper à la possibilité d'un recours ; il en est ainsi, même des actes du chef de l'Etat et des ministres. Ici nous nous occupons du contrôle des actes du gouvernement provincial, il s'agit uniquement de savoir comment on peut surveiller les actes des hauts fonctionnaires, tels que le gouverneur et les agents qui sont sous les ordres de celui-ci ; nous examinerons ensuite les actes d'agents locaux, par exemple des inspecteurs des districts et des sous-préfets de Shyns (sous-préfectures).

Au cours de notre analyse des attributions du conseil provincial, nous avons vu comment il peut intervenir à l'égard des actes illégaux du gouverneur, c'est là quelque chose de semblable au contrôle parlementaire qui existe auprès du Gouvernement central ; il est donc superflu d'insister à cet égard. Cependant il convient de souligner l'importance de cette sorte de contrôle, d'abord l'auteur des actes néfastes est accusé devant le ministre de l'Intérieur, puis, le Conseil des ministres prend une décision à cet égard. Malheureusement il est rare qu'un Gouvernement qui est supérieur de la hiérarchie administrative, ne soit pas suspect de partialité ; par suite, le contrôle du conseil provincial n'obtient pas souvent de bons résultats. Il reste alors deux autres contrôles : le contrôle hiérarchique et le contrôle juridictionnel. Nous allons les examiner.

a) CONTROLE HIÉRARCHIQUE

A ce sujet, comme dans le Gouvernement central, il y a lieu de distinguer deux catégories : la réclamation hiérarchique et le contrôle administratif.

1° *La réclamation hiérarchique* — D'après le décret du 20 juillet 1914 dont nous avons parlé dans le précédent chapitre, les particuliers, dont le droit ou l'intérêt sont méconnus par des administrateurs provinciaux, peuvent adresser une réclamation à ceux-ci même et à défaut de satisfaction, la porter jusqu'au supérieur hiérarchique le plus élevé (art. 1, 2, 3 et 4) ; les associations reconnues par la loi peuvent suivre la même voie (art. 7). Lorsque tel ou tel administrateur a fait des actes lésant l'intérêt des individus, ceux-ci, pendant une soixantaine de jours (à partir de la notification de l'arrêté qu'ils en ont acquise), doivent porter leur plainte sous la forme déterminée par la loi, devant tel ou tel administrateur lui-même, c'est seulement si celui-ci maintient sa première décision, qu'il y aura possibilité d'un recours supérieur toujours dans le même délai et dans la même forme.

Pour le moment, nous ne nous occupons que des hauts fonctionnaires de la province : c'est-à dire du gouverneur et des administrateurs les plus élevés ; mais il n'est pas fréquent que ceux-ci pour l'amour-propre, consentent à revenir sur les mesures qu'ils ont prises, aussi y a-t-il peu d'espoir que l'on puisse compter sur eux

pour tenir compte de la réclamation. Alors, les particuliers seront obligés de recourir au Gouvernement central qui est le supérieur du gouverneur. Toutefois, par la grande distance entre la capitale et les pouvoirs, il arrive souvent que, au lieu d'aller porter plainte à Pékin on s'arrête après la réclamation faite au gouverneur lui-même ! Ou bien on s'adresse au Conseil provincial en lui déposant la pétition.

2° *Le contrôle administratif.* — Quant au comité du contrôle sur les fonctionnaires qui existe dans chaque gouvernement provincial, malgré son importance, il ne présente pas un grand intérêt. Car, d'après le décret du 20 janvier 1914 sur l'organisation du comité de la sanction concernant les fonctionnaires civils, le gouverneur est le président ; par suite, les membres de ce comité sont désignés par lui et il est évident qu'il ne se préoccupera jamais de s'appliquer, à lui-même, une sanction quelconque.

b) CONTROLE JURIDICTIONNEL

Notre pays, à la différence des Etats européens, ne possède qu'un tribunal administratif, le Conseil du contentieux, siégeant à Pékin, comme nous l'avons exposé précédemment ; quant aux provinces, elles n'ont aucun organe semblable ; ce tribunal est donc à la fois juge de premier et de dernier ressort. Les particuliers ou les associations reconnues par la loi, dont les droits

sont en danger, peuvent mettre en accusation les auteurs des actes devant ce conseil, à la condition d'avoir épuisé toutes les recours hiérarchiques (1). Il est regrettable d'ailleurs que, dans les provinces il n'y a pas de tribunaux administratifs ; car en raison des difficultés créées par éloignement, les plaideurs ne peuvent pas toujours se déplacer pour se rendre à la capitale. A cet égard, nous trouvons dans notre législation une disposition singulière que voici, ce que décide l'article 5 du décret du 20 juillet 1914 : « Quand les agents provinciaux supérieurs sont défendeurs dans un litige ; pour faciliter le jugement du procès administratif, le Conseil du contentieux envoie quelques-uns de ses membres (conseillers) à la Haute Cour de la province, devant laquelle est cité l'administrateur accusé ; en même temps, il charge celle-ci de constituer provisoirement avec les délégués qu'il lui a envoyé une commission, en vue de juger telle affaire déterminée. Le président de cette commission sera désigné par le président du Conseil de contentieux. » Tel est ce texte, dont nous n'avons pas l'intention de discuter la valeur. Cependant il est bien clair que, si les défendeurs sont de hauts fonctionnaires, s'il s'agit surtout du gouverneur, le demandeur sera forcé d'aller devant le Conseil du contentieux à Pékin afin d'obtenir justice.

1. Voir le chapitre premier : (Gouvernement central.)

SECTION II

Districts

Nous savons déjà que les districts de la province à l'époque de Dynastie Tsing, n'étaient pas des personnes morales, aussi les agents ou les inspecteurs de cette circonscription étaient de simples délégués personnels du gouverneur, en raison de l'impossibilité pour ce dernier de surveiller lui-même tous les agents locaux. Il en est de même depuis le régime républicain. Seulement, à l'époque précédente, la situation des inspecteurs, si importante qu'elle fût, était incertaine. Car, il n'y avait pas, à leur égard, de loi rédigée en termes clairs ; après la révolution en 1911, un décret du 8 janvier sur l'organisation des Districts fut promulgué et un autre décret au sujet des fonctions des inspecteurs a été également publié le 23 mars 1914. Ces décrets contiennent les règles relatives à l'organisation et à la nomination de ces agents, et répondent aux questions suivantes : Quelles sont les attributions de l'inspecteur ? Puis, en quoi consistent leurs droits et leurs devoirs vis-à-vis de leurs supérieurs et de leurs inférieurs ? C'est ce que nous allons examiner.

I

L'ORGANISATION

a) L'ORGANE ET LES AGENTS

Le district, appelé Tao, se compose d'un certain nombre de Shyn (sous-préfecture) au milieu desquels siège l'organisation que nous étudions. Dans cette organisation, il y a d'abord un inspecteur, chef de cette circonscription locale ; à côté de lui, il y a un secrétaire en chef, puis un bureau assez important, comprenant, comme le gouvernement provincial, quatre commissions qui sont les suivantes : commissions de l'intérieur, des finances, de l'instruction publique et de l'industrie. Chacune de celles-ci a un directeur, deux conseillers, des secrétaires et des spécialistes ; comme d'après sa nature juridique, le district n'occupe qu'une place intermédiaire, il ne possède pas de corps délibératif.

b) LA NOMINATION DES AGENTS

La nomination de l'inspecteur est d'abord sollicitée au gouvernement central par le gouverneur ; le président des ministres propose ensuite sa nomination au président de la République. C'est, croit-on, nécessaire pour l'unité de l'administration du pays. La plupart des inspecteurs sont tantôt choisis par le gouvernement central lui-même, tantôt nommés par celui-ci sur

la présentation du gouverneur, c'est ce dernier mode de désignation qui est encore le plus fréquent, car on n'a jamais perdu de vue leur caractère original, c'est-à-dire leur rôle de délégués du gouverneur. Le secrétaire en chef et le directeur des commissions sont désignés de la même manière ; tandis que les conseillers et les spécialistes sont nommés directement par le gouverneur sur une liste préparée par l'inspecteur.

II

LES ATTRIBUTIONS DES INSPECTEURS

a) LE POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

Aux termes de l'article 2 du décret du 23 mars 1914, pour assurer l'exécution des lois des décrets et des ordres du gouverneur, les inspecteurs ont le droit de rendre des règlements administratifs dans leurs districts. Mais l'exercice d'un pareil droit ne peut pas aller jusqu'à contredire les lois, même les règlements pris par le gouverneur. Pour les affaires qui doivent être décidées par des règlements provinciaux, ils doivent demander au gouverneur de prendre ces règlements ; il y a des questions plus graves encore, qui sont du ressort du pouvoir législatif, ils doivent le signaler au gouverneur qui, à son tour, sollicite une loi du gouvernement central à cet égard. Théoriquement, le gouverneur et les sous-préfets (nous le verrons tout à l'heure) sont investis du

pouvoir réglementaire, de sorte qu'il n'aurait aucune attribution disponible à cet égard, pour les inspecteurs. Mais un district quelconque est très vaste (il correspond de 10 à 30 départements de la France), le gouverneur est donc dans l'impossibilité de connaître toutes les habitudes locales qui sont si différentes dans notre pays, par suite de ces difficultés des communications.

En conséquence, il vaut mieux accorder ce pouvoir aux inspecteurs que de le réserver au gouverneur lui-même. Très souvent, ce sont les sous-préfets qui réclament des règlements pour telle ou telle affaire au gouverneur, celui-ci charge les inspecteurs qui sont plus près des autorités inférieures de les rédiger.

b) L'ÉTENDUE DE LEURS ATTRIBUTIONS

Selon l'article du même décret ci-dessus indiqué : « L'inspecteur qui est soumis au gouverneur est le haut administrateur d'un district. Il fait les actes administratifs d'après la loi ou les décrets. De plus, il est chargé par le gouverneur de veiller à l'administration financière, judiciaire, et à celle des autres organes. » On peut voir par là quels sont ses pouvoirs. Dans son vaste ressort, il y a déjà quatre commissions qui, outre celles de l'intérieur et de l'instruction, s'occupent des finances et de l'industrie ; en outre, l'inspecteur a la charge particulière de surveiller les questions des finances et le fonctionnement des tribunaux de première

instance, dont deux décrets du 1^{er} juillet et du 10 août 1914 lui confient le contrôle.

A ce point de vue, il est intéressant de rappeler ici qu'à l'époque antérieure, le gouvernement avait précisément à s'occuper de ces deux services avec une attention soutenue.

Toutes les attributions ci-dessus énumérées ne devraient pas rentrer dans le rôle propre de l'inspecteur : sa mission essentielle, en effet, c'est uniquement le contrôle sur tous les fonctionnaires à qui sont attribuées les diverses compétences. Et, à cet égard, les pouvoirs de l'inspecteur sont les suivants :

A l'égard des sous-préfets : Si l'inspecteur constate que des sous-préfets ont pris des mesures ou prononcé des condamnations qui sont contre la loi envers les particuliers et qui portent atteinte à l'intérêt public, ou bien qu'ils ont abusé de leurs pouvoirs, il peut en suspendre l'exécution ou annuler ces actes ; en même temps, il adresse à ce sujet un rapport au gouverneur ; il en réfère toujours à ce dernier lorsque tel sous-préfet doit être puni ou blâmé.

A l'égard des agents fiscaux : les percepteurs ou les sous-préfets qui, outre leur mission administrative, ont des attributions fiscales, doivent, de temps en temps, envoyer des bilans à l'inspecteur ; celui-ci les approuve ou les rejette ; en cas de besoin, il délègue des commissaires pour procéder à des vérifications éprouvées sur

place. Ensuite, il adresse à son supérieur le résultat de cette enquête.

A l'égard de l'Administration judiciaire : nous avons dit que le gouverneur est chargé par le gouvernement central de surveiller les tribunaux provinciaux, il est muni ici d'une mission spéciale du ministre de la Justice ; par suite, l'inspecteur, son délégué, exerce aussi ce droit, dont il est investi lui-même par la haute cour de province soit au point de vue des fonds et des dépenses judiciaires, soit même au point de vue de la conduite des juges de son cercle. Il prononce les sanctions où il établit la liste de ceux qui ont droit à l'avancement, il punit ceux qui n'ont pas bien rempli leurs fonctions. Dans tous ces cas, il envoie des rapports, à la fois, au gouverneur, et à la haute cour provinciale, parfois celle-ci l'invite à lui fournir son appréciation ou à faire des enquêtes sur telle ou telle question.

SECTION III

Les Shyns

Le Shyn ou sous-préfecture qui comprend des communes apparaît comme un organe remarquable dans nos pouvoirs locaux que nous avons signalé maintes fois. Nous avons dit qu'à la fin de la dynastie Tsing, il s'était produit quelque changement au point de vue de l'organisation, soit du gouvernement central, soit des gouvernements provinciaux (c'était une phase de

transition). Par suite de l'étendue restreinte de notre exposé historique, nous n'avons pas pu expliquer ce qu'étaient les Shyns pendant cette courte période ; il n'est pas inutile de le rappeler ici même brièvement. Car, pour rechercher si l'autonomie a joué effectivement ou non, il importe de concentrer l'attribution sur les moindres divisions territoriales.

Par suite, dans la présente section, nous parlons tout d'abord de l'évolution de l'institution de Shyn depuis les dernières années de la dynastie Tsing jusqu'à nos jours ; puis, nous tracerons l'organisation administrative de la sous-préfecture, en insistant particulièrement sur les attributions du sous-préfet ; enfin nous montrerons dans ses grandes lignes, l'organisation des conseils et leurs devoirs.

I

L'ÉVOLUTION DE L'INSTITUTION DES SHYNS

(Depuis la phase de transition jusqu'à nos jours)

A l'époque transitoire, on divise le Shyn en trois cercles des agglomérations, savoir : Tsing ou la ville, Tchín ou les bourgs et Sian ou les communes.

Dans la ville, chef-lieu du Shyn, on commence par séparer l'autorité judiciaire de l'autorité administrative (celle du sous-préfet) ; en même temps, un conseil de la sous-préfecture fut créé. Sur l'ordre du sous-préfet, un inspecteur des écoles, un directeur de police et un

directeur de commerce et de l'industrie furent également constitués.

S'il y avait lieu à un sectionnement de Shyn (qui a cinquante mille habitants), on l'appelait Tchín ou bourgs, dirigé par un adjoint du sous-préfet, existé depuis l'ancien temps. A côté de ce dernier, on constituait un conseil municipal.

En cas de réunion de deux ou trois communes de moins cinquante mille habitants, on l'appela Sian, c'est-à-dire les communes dans lesquelles il y a aussi un conseil communal.

Les membres de ces conseils sont élus au suffrage restreint, leur mandat est gratuit.

Cette nouvelle institution, bien entendu, ne fut pas tout à fait de caractère démocratique, parce que les sous-préfets gardaient toujours la plénitude de leur pouvoir, mais le peuple se réjouit d'obtenir, enfin pour la première fois, dans notre histoire, des organes délibératifs. Nous rappelons que, pendant cette période-là, les conseils locaux ont fonctionné assez bien, le prestige du sous-préfet, par le fait, a diminué beaucoup.

Après la révolution, on n'eut pas le temps de toucher à l'institution des Shyns. Mais pendant sa domination, Yuanchi-Kaï se débarrassa de tous ces adversaires depuis le Parlement jusqu'aux conseils des sous-préfectures : alors ceux-ci furent dissous ; on les remplaça par un nouveau système local, ce fut l'œuvre de deux décrets, le décret du 23 mai et celui du 29 décembre 1914.

Depuis lors, ces décrets par suite de l'agitation continuellement entretenue par les généraux, n'ont pas encore été modifiés par notre législateur ; de sorte que l'institution des Shyns fonctionne encore. Donc, quoiqu'ils n'aient pas échappé aux critiques, nous devons examiner leur organisation.

II

L'ORGANISATION DES SOUS-PRÉFECTURES

a) UNE VUE GÉNÉRALE

Chaque Shyn a un Tsenche-couson ou bureau de sous-préfet, dans lequel se trouve un sous-préfet : sous les ordres de celui-ci sont constitués deux ou quatre comités, selon les Shyns, qui peuvent être rangés en quatre catégories (1). Dans chaque comité, il y a, en outre, un directeur, deux ou quatre conseillers, des techniciens et un certain nombre de secrétaires ; les trois premiers sont nommés par le gouverneur provincial, le sous-préfet désigne tous les autres.

A côté du sous-préfet, il y a d'autres agents dont voici l'énumération : un inspecteur des écoles, un percepteur général des impôts, un commissaire en chef de la police, et un chef de gendarmerie. Chacun de ceux-ci a son propre bureau et ses subordonnés. Ces quatre

1. Shyn très important, Shyn important, Shynmoyenne et Shyn simple.

agents en chef sont nommés par le gouverneur, ils sont sous les ordres du sous-préfet.

b) NOMINATION DES SOUS-PRÉFETS

Pour être sous-préfet, il faut passer par deux étapes, le concours et la candidature :

1. *Le concours.* — D'après le décret du 13 avril 1914, sur le concours des sous-préfets, peuvent présenter au concours ceux qui ont trente ans accomplis et qui remplissent l'une des conditions suivantes : 1° être licencié de droit ; 2° avoir un diplôme de capacité et avoir exercé une fonction publique pendant plus de deux ans ; 3° avoir été fonctionnaire plus de trois ans ; 4° être présenté expressément par de hauts fonctionnaires.

Le concours a lieu à Pékin devant une commission qui se compose de certains hauts fonctionnaires désignés provisoirement par le chef de l'Etat, ceux qui ont subi avec succès leur examen obtiennent le titre de sous-préfet.

2. *La candidature.* — Après qu'ils ont obtenu le dit titre, ils sont répartis dans toutes les provinces. A la veille de cette répartition, ils peuvent choisir telle ou telle province, à la condition de ne contrevenir à la règle traditionnelle d'après laquelle on ne peut pas être fonctionnaire dans sa province natale. Une fois qu'ils sont arrivés dans les provinces qui leur ont été assignées, ils présentent leur titre aux gouverneurs. Alors on les

appelle candidats sous-préfets en attendant qu'ils soient nommés. Car la plupart des postes de sous-préfets titulaires ne sont pas vacants, ils doivent attendre, à leur frais, cette vacance ; nous rappelons qu'à l'époque monarchique pendant laquelle fut créé ce système, il y avait beaucoup de candidats sous-préfets qui étaient vraiment malheureux et qui n'ont pas pu être titularisés sous-préfets même à l'âge le plus avancé !

Lorsque tel poste de sous-préfet est vacant, le gouverneur choisit l'un des candidats en demandant au gouvernement central de le nommer ; en même temps, il donne ce nouveau titulaire ou mandat.

c) ATTRIBUTION DES SOUS-PRÉFETS

Le sous-préfet, premier administrateur du Shyn, veille à la conservation de ses biens locaux, maintient la sécurité dans le pays, de plus, étant chargé de l'exécution des lois ou des règlements faits par ses supérieurs (gouverneur, inspecteur, etc.) ; il a, à cette occasion, le droit de prendre certaines mesures. Mais il est investi d'attributions qui, outre les questions administratives, embrassent toutes les autres branches en pouvoir et qui sont les suivantes :

1. *Attributions judiciaires.* — Nous savons qu'à la fin de la dynastie Tsing, on a institué des tribunaux de première instance dans les Shyns. Seulement cette innovation ne fut d'abord appliquée qu'aux Shyns les

plus importantes pour tout le reste, on adopta provisoirement un système déplorable (1) d'après lequel le sous-préfet opte pour quelqu'un parmi des hommes compétents, en demandant à la Haute Cour provinciale de le désigner avec le titre de juge adjoint sous sa surveillance. Ce décret est relatif à la fonction judiciaire des sous-préfets, cela s'explique tout seul. Ainsi, cette demande de nomination d'un juge-adjoint dépend du sous-préfet suivant qu'il le juge nécessaire ou non (art. 4). D'ailleurs l'article 1 de ce décret a décidé précisément que la fonction de juge des Shyns, là où ne sont pas encore établis des tribunaux modernes sera exercée par le sous-préfet. En conséquence, la plupart des sous-préfets jaloux d'augmenter leur pouvoir n'ont pas tardé à s'attribuer cette fonction.

2. *Attribution de police.* — Malgré qu'il y ait un commissaire en chef de la police dans chaque Shyn, comme nous l'avons dit précédemment, c'est toujours le sous-préfet qui a l'autorité supérieure. En effet, selon le décret du 29 août 1914 sur l'organisation de la police dans le Shyn, il y a un bureau de police comprenant un directeur qui est sous-préfet lui-même (art. 2), un ou trois sous-directeurs et certains employés. S'il y a des sectionnements territoriaux importants, on peut y introduire un bureau auxiliaire de police, dont le chef sera un sous-directeur. S'il y a des Shyns où la police n'est

1. Décret du 3 avril 1914.

pas encore établie, alors, d'après l'article 1 du même décret, c'est le Pao-Wei-Touen, c'est-à-dire la troupe de protection qui la remplace. Nous rappelons que l'organisation de la police n'a été introduite dans notre pays que depuis une vingtaine d'années seulement. Avant cette institution nouvelle, c'était la troupe de protection, recrutée parmi les habitants, qui assurait la sûreté locale. D'après l'article 7 du décret du 20 mai 1914 sur le statut des Pao-Wei-Touen, chaque groupe de dix familles à un Petien (petit chef) à la tête de dix Petiens se trouve un Giatien, les cinq Giatiens sont appelés Pao, à la tête de cette circonscription il y a un Paotien (chef d'un Pao).

Cette organisation traditionnelle date d'au moins trois mille ans ; nous l'avons indiqué précédemment. Qu'il s'agisse de la police proprement dite ou du Pao-Wei-Touen, le sous-préfet dirige tout.

3. *Attributions de finances.* — Nous avons dit que chaque Shyn a un percepteur général de tous les impôts. Mais il est sous le contrôle du sous-préfet ; donc, celui-ci est responsable des sommes perçues aux recettes annuelles et des dépenses de la perception. Il doit fournir périodiquement des comptes à son supérieur, le gouverneur ou l'inspecteur du district. D'après le décret du 31 décembre 1914, les sous-préfets peuvent être destitués dans les deux cas suivants : si le recouvrement de l'impôt foncier est descendu des trois sixièmes de la somme fixée (art. 16) et si, à l'occasion de la percep-

tion des impôts, ils ont commis des exactions et des malversations (art. 17). Tel est le rôle que les sous-préfets jouent à ce sujet.

d) CONTRÔLE A L'ÉGARD DES SOUS-PRÉFETS

Bien que les pouvoirs des sous-préfets ne soient excessifs, ils ne peuvent les exercer sans contrôle. Nous avons vu que, dans l'administration centrale et les administrations provinciales, il y a trois sortes de contrôles : législatif, administratif et juridictionnel. Il n'en est pas de même pour l'institution du Shyn. Car les conseils des sous-préfectures que nous examinerons ci-après, n'ont aucun pouvoir d'immixtion dans les actes des sous-préfets ; il n'y a pas non plus de juridictions administratives auprès de ces autorités locales, il n'y a que le contrôle hiérarchique.

A ce sujet, nous avons déjà signalé partiellement sur divers points les pouvoirs du gouverneur et des inspecteurs, il nous suffira maintenant de les préciser.

Selon le décret du 31 décembre 1914, il y a trois sortes de sanctions à l'égard des sous-préfets : 1° la destitution et la révocation ; 2° la disgrâce et la diminution de traitement ; 3° l'enregistrement des fautes graves et des fautes ordinaires. Prenons quelques exemples. Encourront des sanctions ceux qui ont une mauvaise conduite, qui se sont déshonorés par un acte quelconque, ou bien ceux qui violent le domicile et les biens particuliers sans pouvoir justifier de pareils actes, ils

seront frappés alors de la première sanction ; et ceux qui tolèrent que leurs subordonnés se fassent rétribuer illégalement par leurs concitoyens, ou bien qui se montrent incapables d'arrêter les assassins ou les cambrioleurs dans un délai déterminé, on applique la seconde sanction ; enfin, ceux qui n'obéissent pas aux ordres légaux ou bien qui négligent leurs fonctions seront sujets à la troisième sanction..., etc.

Si un sous-préfet est destitué, il ne peut plus se présenter de nouveau au concours des sous-préfets, à moins qu'il n'ait été réhabilité au bout de deux ans, après la dite sanction. A ceux qui ont été disgraciés, la réhabilitation ne peut être accordée qu'après un an. Quant à la diminution de traitement, la durée de cette sanction ne peut pas descendre au-dessous d'un mois, ni dépasser un an au plus, le chiffre de la diminution pourra varier entre un dixième et un tiers du traitement.

Toutes ces sanctions sont proposées d'abord par les supérieurs (gouverneur ou inspecteur) ; ensuite, elles donnent lieu à une séance délibérative au comité de sanction des fonctionnaires ordinaires qui siègent au sein du gouvernement provincial. Après cette délibération, la sanction la plus grave, c'est-à-dire la destitution, doit être proposée au ministre de l'Intérieur ; la décision suprême sera rendue par le chef de l'Etat ; tandis que la sanction la moins grave, par exemple, la diminution de traitement ou de l'enregistrement des fautes commises sera appliquée par le gouverneur.

III

CONSEILS DES SOUS-PRÉFECTURES (1)

Ils ont été créés par un décret du 29 décembre 1914, qu'on appelle le « Statut de l'autonomie locale » contrairement au but poursuivi, lorsqu'il fut introduit à la fin de la dynastie Tsing, le conseil de sous-préfecture est loin de s'adapter à son appellation « de décret autonomie ». Cependant, comme il existe encore, nous le décrivons sommairement.

a) CRITÉRIUM TERRITORIAL DES CERCLES

Chaque Shyn est partagé, d'abord en quatre ou six cercles qui, à leur tour, sont classés en deux formes d'organisation : forme collégiale et forme directrice ; ensuite, on procède à une division par le chiffre 4 ou 6, du nombre total de la population en Shyn (mettons 240.000 par exemple) ; le quotient (60.000 ou 40.000) représente le nombre moyen d'habitants des cercles.

Cette opération ainsi faite, il faut y avoir tels cercles dont le nombre d'habitants atteint la dite moyenne, ou bien dépasse, ceux-là seront des cercles de première forme ; tels autres cercles peuvent ne pas remplir cette

1. Nous prions notre lecteur de ne pas confondre cette dénomination avec le sens habituel des conseils de préfectures de la France. Car, ceux-ci sont des conseils administratifs en même temps que des tribunaux administratifs. Quant à la présente dénomination elle désigne purement et simplement les assemblées locales.

même condition, mais ils peuvent posséder les ressources nécessaires à cette fin ; ils seront alors également des cercles de première forme. Tout le reste est rejeté dans la seconde forme (art. 2).

On subdivise encore les cercles de première forme en trois classes : ceux qui ont le triple d'habitants du nombre moyen, constituent la première classe ; ceux qui en ont le double, sont rangés dans la seconde classe ; les cercles, qui n'ont qu'un nombre moyen d'habitants, constituent la troisième classe.

Une pareille division administrative est assez artificielle et singulière, puisque le nombre d'habitants, qui est changeant et qui, cependant, sert de base à la classification des cercles, est déjà incertain ; les cercles en réalité n'ont que deux formes, et il n'y a aucune utilité à discerner encore trois classes dans la première forme des cercles.

b) ORGANISATION

1° *Les organes et les membres des cercles.* — Les cercles en forme collégiale se composent d'un président et de dix, huit ou six conseillers suivant la classe des cercles. Quant aux cercles en forme directrice, chacun n'a qu'un directeur. Les conseillers exercent leurs fonctions, sans toucher de traitement ; on ne leur rembourse que les frais d'exercice de leurs fonctions ; quant au président ou directeur, il peut être rétribué en vertu d'une décision du sous-préfet.

La durée de la fonction de président ou le directeur est de deux ans, il est rééligible, les conseillers sont renouvelés par moitié chaque année.

2° *Les électeurs et les éligibles.* — Seront électeurs ceux qui remplissent les conditions suivantes : 1° être chinois et avoir l'âge de vingt-cinq ans ; 2° habiter continuellement dans le cercle depuis plus de trois ans ; 3° payer annuellement un minimum impôt de 10 Yens (piastre) ou bien avoir des immeubles qui valent plus de 5.000 Yens. S'il y a des notables ou des lettrés connus qui ne peuvent pas remplir la seconde condition, ils peuvent néanmoins être reconnus électeurs par le sous-préfet. Il en est de même pour ceux qui ont fourni des ressources en vue d'un travail d'utilité locale, ou bien qui payent annuellement plus de 20 Yens, de l'impôt ou qui possèdent des immeubles valant plus de 10.000 Yens.

Les conditions de l'éligibilité sont les mêmes que celles dont nous venons de parler pour l'électorat. Seulement, seront frappés d'une incapacité soit d'être électeurs, soit d'être éligibles, ceux qui sont dans l'un des cas suivants : 1° mauvaise conduite ; 2° avoir été condamnée à une peine de travaux forcés à temps et n'être pas encore réhabilité ; 3° exercice d'une profession malhonnête, 4° les débiteurs insolvable jusqu'au moment où ils se seront libérés ; 5° les fumeurs d'opium ; 6° les personnes atteintes d'une maladie mentale ; 7° les illettrés. Il y a en outre des personnes dont le droit d'élire et d'être

élu est suspendu, ce sont les étudiants et les militaires pendant leur service..., etc.

3° *Approbation du sous-préfet à l'égard de cette élection.* — Les conseillers sont élus en nombre double du nombre fixé ; par exemple, ou bien d'élire dix conseillers, on doit, tout d'abord en désigner 20 ; le sous-préfet choisit ensuite, parmi ceux-ci, la moitié des membres élus. D'autre part, le président ou le directeur n'est pas non plus élu par le conseil lui-même comme celui du conseil provincial ; les électeurs, d'abord élisent trois personnes ; puis, le sous-préfet, sur cette présentation en nomme un, le président ou directeur.

Par ce système mixte de la nomination et de l'élection, le suffrage, qui est déjà assez restreint, se transforme en instrument qui étouffe le suffrage lui-même ! Car il y a beaucoup de cercles qui, en raison des conditions requises et qui sont très difficiles à remplir, n'ont guère d'électeurs, de sorte que, avec le doublement du nombre fixé, ceux-ci seront, peut-être, tous élus ! D'ailleurs, le sous-préfet a le droit de décider arbitrairement que telle ou telle personne sera électeur. Et, ce qui est plus grave encore, d'après l'article 37 de ce décret, les conseillers pourront être révoqués par le sous-préfet dans les cas suivants : 1° dépassement de leurs pouvoirs qui sont limités ; 2° violation de la loi ou du règlement ; 3° atteinte portée à l'utilité publique. A la fin, ce même article ajoute que, si les membres du conseil révoqués dépassent la moitié du nombre légal, celui-ci sera renou-

velé intégralement. Dans ces conditions, comment peut-on se flatter que notre assemblée locale soit bien vivante et indépendante ?

c) SON FONCTIONNEMENT ET SES ATTRIBUTIONS

1° *Session de conseil.* — Les sessions du conseil se divisent en sessions ordinaires et sessions extraordinaires.

La première catégorie de session a lieu en mars et en octobre. Chaque session dure vingt jours, mais elle peut être prolongée avec l'autorisation du sous-préfet.

Des sessions extraordinaires peuvent être tenues : sur l'initiative de deux tiers des conseillers; sur l'initiative du président, sauf à en aviser le sous-préfet. La durée de ces sessions extraordinaires est fixée par le sous-préfet.

Toutes ces sessions sont convoquées par le sous-préfet. Les séances sont présidées par le président qui est aussi l'exécuteur de toutes les décisions de conseil. S'il y a des questions qui concernent des intérêts de deux ou plusieurs cercles et dont la solution est considérée comme nécessaire par le sous-préfet, il y a lieu alors de convoquer un syndicat de cercles. Cette forme d'activité de plusieurs cercles est apparue comme le remède éventuel à l'impuissance administrative des cercles trop pauvres. Le sous-préfet convoque cette conférence entre cercles, le président de celle-ci est aussi désigné par le sous-préfet.

2° Attributions du conseil et de son président. Attribution du conseil. — Le conseil s'occupe de toutes les affaires qui sont relatives à l'intérêt du cercle entier, c'est-à-dire d'après l'article 4 : l'hygiène, la charité, l'instruction, la voie de communication, l'agriculture, l'industrie et le commerce, à l'exception des questions qui sont de caractère national. Tout cela appartient au conseil. De plus, celui-ci est chargé d'agir sur tout ce qui sera décidé par les administrateurs supérieurs.

Par suite, le conseil délibère sur les affaires suivantes :

- a) Tout ce qui est cité dans l'article 4 ;
- b) Le règlement pratique de l'autonomie locale ;
- c) Le budget des recettes et des dépenses annuelles ;
- d) Les comptes ;
- e) Les mesures nécessaires pour se procurer les fonds indispensables ;
- f) Les procédés de gestion des biens de cercle ;
- g) La solution des questions soulevées à l'occasion de l'exécution des travaux d'utilité publique.

Toutes les décisions du conseil doivent être approuvées par le sous-préfet. Il les fait exécuter ensuite par le président. Si le sous-préfet trouve que telle décision a outrepassé son pouvoir, ou bien s'il juge qu'elle n'est pas opportune, il peut en suspendre l'exécution et enjoindre au conseil de délibérer de nouveau.

Cependant, les conseillers jouent un rôle de contrôle sur leur président ou exécuteur, ils peuvent apprécier ses actes et examiner ses comptes en tout temps ; en

cas d'actes illégaux, ils demandent au sous-préfet d'arrêter leur exécution. Aussi sont-ils obligés de donner leurs avis au sous-préfet sur les questions pour lesquelles ils sont consultés par ce dernier (art. 23).

A l'égard du président. — Nous savons que, à la tête du conseil, il y a une personne qui est à la fois président et exécuter de décision du conseil, sous la surveillance de sous-préfet ; il préside le conseil, dirige, administre les affaires de son cercle, par suite, ses attributions sont les suivantes :

- a) Préparer les objets pour les soumettre au conseil ;
- b) Exécuter les décisions du conseil qui sont approuvées par le sous-préfet ;
- c) Surveiller tous ceux qui sont chargés d'une fonction par la loi ou par le sous-préfet.
- d) Observer les règles d'exécution qui sont votées par le conseil (art. 25).

Particulièrement le président doit prendre toutes les précautions possibles au point de vue financier. Le budget de l'année à venir doit être présenté, à la veille de session d'octobre, au sous-préfet, celui-ci le renvoie ensuite au conseil. Après l'examen et le vote du budget, si, par suite d'une circonstance anormale, le chiffre de recettes fixé n'est pas suffisant pour faire face aux dépenses, le président ne peut disposer librement d'un crédit quelconque qui n'est pas prévu par le budget, à moins qu'il n'observe les mêmes formalités que celles dont nous venons de parler ; les comptes de l'année pré-

cédente doivent aussi être apurés à la session de mars de l'année courante (art. 30, 31 et 32).

Mais, il ne faut pas croire que le président soit toujours soumis au contrôle des conseillers ; comme il est élu directement par les électeurs et qu'il est choisi par le sous-préfet, la loi lui a accordé aussi, à titre de réciprocité, le droit de surveiller le conseil. En effet, si le président s'aperçoit que des conseillers ont dépassé leurs droits, ou bien qu'ils ont pris des décisions contraires à la loi ou opposées à l'intérêt public, dans tous ces cas, il adresse un rapport motivé au sous-préfet, en lui demandant de suspendre de l'exécution des délibérations dont il s'agit, d'exiger une seconde délibération du conseil (art. 26).

Tout ce que nous venons de dire à l'égard des directeurs concerne les cercles en forme collégiale, qui ont un conseil avec un président qui est en même temps l'exécuteur des décisions du conseil. Nous ajouterons quelques mots sur les cercles en forme directrice. D'après les articles 21 et 34 du décret cité précédemment, les attributions des directeurs sont, pour cette catégorie de cercle, les mêmes que celles du conseil et de son président. Seulement, ils prennent des décisions eux-mêmes au lieu de délibérer en conseil, puis, ils les présentent au sous-préfet ; après l'approbation de celui-ci ils les mettent à exécution. Il n'y a pas d'autre particularité à relever à ce sujet.

CHAPITRE III

APPRÉCIATION DU RÉGIME ADMINISTRATIF CHINOIS AU POINT DE VUE JURIDIQUE, SA JUSTE VALEUR ET SES EFFETS

La description que nous venons de faire, représente un exposé concret plutôt qu'une discussion théorique ; il ne s'agit en somme que d'une constatation de fait. Nous tâcherons maintenant de rechercher quels sont les rapports juridiques entre le gouvernement central et les gouvernements provinciaux. Puis, nous étudierons la valeur de ce régime administratif et ses effets. C'est ce qui fera l'objet du présent chapitre.

SECTION I

Nature juridique de notre régime administratif

Point n'est besoin de dire que la Chine, sous le régime administratif actuel, est un pays unique ; il est bien clair qu'elle demeure un pays très centralisé. Cela résulte, d'abord, indirectement, on l'a vu, de ce que les gouvernements provinciaux à l'époque monar-

chique, avaient outrepassé leurs droits, à cause de l'impuissance du gouvernement central ; puis, directement de ce fait que la constitution provisoire n'a tracé que les lignes principales du gouvernement central et a laissé à celui-ci le soin de marquer les cadres des gouvernements provinciaux. Il va de soi que, non seulement les organisations provinciales et leur fonctionnement sont prévus en détail par les autorités centrales, mais, en outre, les règlements locaux sont édictés arbitrairement par le gouvernement central au ressort duquel ils dépendent, et ils ne peuvent être définitifs que si les autorités locales ont obtenu l'autorisation du gouvernement central, touché par la voie hiérarchique.

Prenons un exemple : les sous-préfets, avant d'être nommés définitivement, doivent passer un concours à Pékin ; lorsqu'ils sont reçus, ils sont répartis dans les provinces. En attendant leur nomination, lorsqu'un poste de sous-préfet sera devenu vacant, le gouverneur de la province choisit, parmi les candidats, celui qu'il demande au gouvernement central de nommer. Alors, seulement, le sous-préfet reçoit l'investiture de sa fonction. Dès que le sous-préfet entre en fonctions, le gouverneur, directement ou par un inspecteur, le contrôle constamment. Nonobstant ce contrôle incessant, le sous-préfet détient un pouvoir formidable à l'égard du conseil local et ce pouvoir peut aller jusqu'à l'arbitraire.

Cependant il n'est pas moins vrai que, d'un autre côté, la Chine est aussi un Etat décentralisé à certains points de vue. Rappelons, en effet, ce que nous avons dit dans le dernier chapitre : d'une part, les gouverneurs, investis des pouvoirs généraux, veillent sur les organes provinciaux, sur leurs agents, sur les finances et sur la police, l'armée. De plus, ils contrôlent l'administration des tribunaux et certains organes spéciaux qui relèvent directement du gouvernement central. L'approbation de leurs actes par ce dernier n'est souvent qu'une pure formalité. D'autre part, les attributions des conseils provinciaux sont extrêmement importantes : ils font des règlements législatifs, votent les emprunts provinciaux sans limites d'aucune sorte ; ils peuvent même mettre en accusation les gouverneurs, sans que ceux-ci aient le droit de les dissoudre.

De ces deux faits, il résulte des droits et des devoirs réciproques entre le gouvernement central et les gouvernements provinciaux ; droits et devoirs qui peuvent être résumés ainsi :

a) EN CE QUI CONCERNE LE GOUVERNEMENT CENTRAL

Le gouvernement central, qui exerce sa souveraineté sur le pays entier, a le droit de contrôler tous les actes des gouverneurs. Pour plus de clarté, revenons un instant sur les pouvoirs des ministres à l'égard des autorités provinciales. Chaque ministre, en raison de ce que sa compétence est nettement déterminée, de-

mande toujours aux gouverneurs de lui rendre compte de leurs actes. En cas d'illégalité, il y a une sanction et celle-ci est prise au comité censorial. Les gouverneurs, à leur tour, agissent de même vis-à-vis de leurs subordonnés. Très souvent, une délibération locale est transmise par le sous-préfet à l'inspecteur de district qui l'envoie au gouverneur ; le gouverneur, à son tour, fait tenir au ministre, et celui-ci décide.

En revanche, en raison de l'extrême éloignement des provinces, le gouvernement central délègue aux gouvernements provinciaux un pouvoir général, afin que ceux-ci puissent agir au mieux des intérêts contingents de la province.

b) EN CE QUI CONCERNE LES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX

Il va sans dire que les gouvernements provinciaux ne sont pas souverains, puisqu'ils n'ont même pas le droit de déterminer leur propre compétence ; ils se trouvent, au contraire, soumis à la souveraineté du gouvernement central. De là résultent des conséquences importantes :

1° Les gouvernements provinciaux ne peuvent jamais prétendre annuler, de leur propre autorité, une loi, bien que les Conseils provinciaux se soient attribués un large pouvoir et que les gouverneurs aient le droit de prendre des règlements. Si telle ou telle matière n'a pas encore été prévue par la loi, ne fût-ce que la plus petite affaire locale de la circonscription territoriale, il

faut que le magistrat de celle-ci en réfère à son supérieur, soit à l'inspecteur, soit au gouverneur, pour que le gouvernement central soit informé.

2° Les hauts fonctionnaires des provinces, qui ont commis des fautes graves, sont obligés de se rendre à Pékin, sur une convocation du gouvernement central. C'est qu'ils sont ses délégués, et que, s'ils ont mal rempli leur mandat, ils ont perdu *ipso facto* les qualités de mandataire.

3° Si des conflits surviennent entre deux ou plusieurs provinces, celles-ci sont, bien entendu, privées du droit de se faire la guerre entre elles, elles doivent porter les difficultés qui les divisent devant le gouvernement central qui, lui, tranche ces difficultés au nom de l'Etat.

Quant aux droits que les gouvernements provinciaux ont obtenus du gouvernement central, on peut les diviser principalement en deux catégories :

1° Les provinces qui font partie de l'Etat doivent être protégées par le gouvernement central dans tous les cas. Notamment quand des troubles surviennent dans l'intérieur des provinces alors que leurs propres moyens ne sont pas suffisants ;

2° Il y a des provinces qui, en comparaison des autres, sont pauvres et qui ne peuvent pas faire face par leurs recettes annuelles, aux dépenses nécessaires ; le gouvernement central doit leur accorder des subventions.

Bien plus, il y a une autre prérogative qui n'est pas

reconnue en droit, mais qui existe en fait : lorsqu'une importante question intéresse une province quelconque, le gouvernement central doit la consulter avant de prendre une décision la concernant.

Par ce dernier trait, on peut voir que notre gouvernement central est aussi impuissant que celui de l'époque précédente.

SECTION II

La juste valeur du régime administratif chinois

Nous arrivons maintenant à la deuxième question : quelle est la juste valeur du régime administratif de notre pays ? Quand on juge un système quelconque, on tombe facilement dans de graves erreurs par suite des préjugés. Surtout nous, Chinois, nous sommes portés à ressentir une mauvaise impression de notre situation administrative actuelle, que nous avons tendance à juger comme une sorte de contrefaçon des institutions étrangères, sans reconnaître suffisamment la vérité propre de notre organisation. Nous essayons ici d'échapper à ces erreurs, en appréciant ce que notre système vaut en droit positif.

Quand on jette un coup d'œil sur tout ce que nous avons exposé, on ne peut pas dire que notre institution administrative soit franchement mauvaise. Nous constatons, en effet, que dans le gouvernement central, il y a

un système parlementaire, la responsabilité des ministres et surtout l'existence du Conseil des contentieux, dont les membres procurent la même garantie que celle des juges ordinaires, car, devant ce conseil, on peut citer les hauts fonctionnaires, les ministres, par exemple ; d'autre part, dans les gouvernements provinciaux, les attributions des conseils provinciaux sont une preuve éclatante de décentralisation. D'ailleurs, on s'est efforcé de chercher les moyens les plus propres de sauvegarder les droits individuels ; parce que les contrôles sont exercés sur les agents administratifs, soit par le pouvoir administratif lui-même, soit les assemblées législatives et la juridiction administrative ; toute cette organisation n'a pas d'autre but.

Cependant, les principes ne servent de rien, s'ils ne sont pas scrupuleusement observés, s'ils ne sont pas fermement appliqués. Or, sans parler de la pratique, si l'on regarde de près notre régime même en théorie, il ne peut échapper aux critiques, c'est ce qu'il est facile de constater sur plusieurs points :

D'abord, il ne faut pas perdre de vue que la plupart des lois organiques sont issues de la réaction de Yuen-chi-Kaï pendant la présidence de la République, seules, la constitution et l'organisation des Conseils provinciaux avaient été déterminées antérieurement. Or les premières ne sont guère qu'un retour à l'ancien régime, en réunissant les pouvoirs dans les mains de l'autorité administrative ; tandis que les secondes sont inspirées de l'esprit

démocratique ; les unes et les autres sont donc tout à fait incompatibles. Cependant, elles coexistent ; de sorte que leur mécanisme fonctionne mal.

Ensuite, l'organisation centrale recèle deux défauts que nous avons signalés auparavant et que voici : Pourquoi désigne-t-on souvent des ministres choisis en dehors des membres parlementaires, du moment qu'on avait adopté le principe du gouvernement parlementaire ? D'autre part, comment expliquer l'institution, au delà du ministère de la Guerre, d'un ministère indépendant, le ministère de l'Etat-Major ? De là résulte une méprise vis-à-vis des représentants du peuple et une satisfaction seulement pour les militaristes !!

Enfin, la délimitation des compétences entre le gouvernement central et les gouvernements provinciaux demeure assez confuse. On a accordé aux provinces certaines libertés d'agir. Mais alors, le gouvernement central se contredit lui-même, en intervenant tout le temps dans les affaires locales. Quant aux pouvoirs des gouverneurs qui leur ont été donnés à l'époque de Yuenchi-Kai et quant à ceux des Conseils provinciaux qui avaient été déterminés avant cette courte période, ils sont encore plus incorrects ; nous l'avons remarqué précédemment. Si chacun des deux prétend invoquer une loi, de laquelle résultent ses pouvoirs, ils ne pourront jamais s'entendre entre eux.

SECTION III

Les effets du régime administratif actuel

Il ne nous reste plus qu'à examiner les effets du régime administratif actuel. Dans l'Etat moderne, même quand il est doté d'institutions remarquables, elle ne répondent jamais à la perfection, soit par suite de l'esprit de progrès qui ne s'arrête jamais, soit parce que la pratique ne correspond pas souvent à la théorie. Or nos institutions administratives, même sur le terrain purement théorique, sont déjà critiquables. Dès lors, quelle appréciation porter sur les effets qui en découlent.

Il serait excessif d'insister ici en détail sur les conséquences déplorables de ce système, nous voulons seulement exposer brièvement les faits, afin que l'on puisse comprendre la situation actuelle de la Chine.

Aussitôt la fin de la Révolution, dans les derniers mois de l'année 1911, la République fut proclamée comme forme de l'Etat, et la constitution provisoire fut promulguée; nous avons montré, au commencement de cette partie, le caractère avancé de cette constitution. Au début de cette période, on s'est trouvé sous un régime très satisfaisant. Mais les constituants n'avaient pas pu prendre le pouvoir gouvernemental, et ils ont dû le céder à Yuenchi-Kai; plus tard, même le parti révolutionnaire fut battu par ce dernier en 1913. Le Parlement, par suite de ce renversement, fut dissous. Or, c'est

de cette époque que date le régime administratif actuel ; on a décrété une république sans parlement ! Dans ces conditions, il est tout naturel qu'un pareil régime ne coïncide pas avec la Constitution. Quant au peuple, comme il avait besoin de tranquillité, il laissait faire ; et quoique le système de Yuenchi-Kaï fût la négation de la démocratie, le pays resta calme.

Malheureusement pour lui, Yuenchi-Kaï, égaré par les mauvais conseils de son entourage, voulait se faire Empereur. Les provinces saisirent l'occasion pour se déclarer indépendantes contre lui, au nom de la protection de la loi constitutionnelle. Depuis cette époque jusqu'à aujourd'hui, notre pays est tombé dans l'état de chaos ! Le régime administratif que nous avons décrit dans cette étude, malgré certaines qualités incontestables, se heurte, par la force des choses, à des obstacles absolument impossibles à surmonter pour rentrer en pratique, soit dans le gouvernement central, soit dans les gouvernements provinciaux. Voilà les résultats !

C'est là la conséquence non pas uniquement de notre régime administratif qui, en lui-même, n'est pas absolument logique, mais encore de deux causes essentielles que l'on doit connaître : Premièrement, ceux qui usurpent les pouvoirs sont souvent ignorants des besoins de la société actuelle ; par suite ils s'abstiennent de leur devoir d'appliquer ou de perfectionner la loi : tandis que les rares hommes compétents se tiennent à l'écart

de la politique. Secondement, la plupart de nos concitoyens, eux aussi, enchantés du régime républicain qui leur a assuré tout d'un coup une quantité de libertés, et surtout des idées très avancées qui se sont fait jour en Europe depuis la grande guerre, se montrent souvent irrespectueux des limites respectives de leurs droits ; ce qui est contraire à la pratique de la liberté.

Ils agissent ici exactement comme les mauvais ouvriers qui ne livrent pas de bons produits. Néanmoins avec des machines de bonne qualité, le résultat du travail de nos fonctionnaires serait moins mauvais. Or, d'une part, notre régime administratif n'est pas de bonne qualité ; d'autre part, ceux qui s'en servent, sont en général de mauvais agents. Ce sont là deux tares très graves, qui coexistent et qui agissent en même temps. Dans ces conditions, le peuple reste sans espoir.

TROISIÈME PARTIE

LE MOUVEMENT ACTUEL EN VUE DE LA RÉFORME DU RÉGIME ADMINISTRATIF. CONCLUSION D'APRÈS NOTRE CONVICTION PERSONNELLE

I

LE MOUVEMENT ACTUEL EN VUE DE LA RÉFORME DU RÉGIME ADMINISTRATIF

Irrité de cette situation fâcheuse, que nous venons de décrire, le peuple chinois ne peut naturellement pas rester indifférent. Pour bien se rendre compte de la tendance présente, il faut se rappeler à cet égard la genèse.

A la fin de la première révolution de 1911, il y avait deux partis opposés, l'un centraliste, l'autre fédéraliste. Après la défaite du parti révolutionnaire, dont faisaient partie les fédéralistes, le parti centraliste l'emporta sur le second. Les partisans du fédéralisme, pendant la domination de Yuenchi-Kaï, restèrent presque sans po-

pularité. Mais dès que le parlement fut dissous de nouveau, certaines provinces, surtout celles du sud, se déclarèrent indépendantes, nous l'avons dit précédemment ; le mouvement fédéraliste reprit alors l'assaut avec une attitude très énergique. Un semblable renouvellement de l'ancienne opinion si longtemps oubliée attirait tout de même beaucoup de partisans, ne fût-ce que par curiosité. Alors non seulement les fédéralistes firent de la propagande, mais, même les centralistes, qui persistaient cependant avec ardeur dans leurs idées conservatrices, se rencontrèrent avec eux sur le même point, en criant : Vive le Fédéralisme !

C'est ce système qui, pour beaucoup de personnes, serait le seul remède susceptible de guérir toutes les maladies dont est atteint le régime administratif actuel. Mais on oublie trop que le trait caractéristique de l'Etat fédératif consiste dans une augmentation des pouvoirs des assemblées locales ; or, les attributions des Conseils provinciaux, analysées précédemment, sont déjà empreintes de l'idée fédéraliste ; mais ce qui importerait ce serait de la mettre en pratique.

Donc, dans notre pays, au lieu de rétablir avant tout un gouvernement légal et stable, on mettait la charrue devant les bœufs, en disant : Laissons de côté le gouvernement central, constituons d'abord des Etats particuliers en forme de confédération, ensuite en Etat fédératif !

Personnellement, je suis loin d'être l'adversaire du

fédéralisme : cependant j'ai critiqué et je conteste encore l'erreur consistant à prendre ce chemin qui n'aboutit pas à d'autres résultats que de prolonger l'anarchie dans notre pays (1).

Quoi qu'il en soit, si l'opinion publique, à ce sujet, s'est déjà manifestée à un haut degré, comme elle n'est point négligeable, il nous faut maintenant l'examiner afin de montrer quelle est la mentalité de nos concitoyens et de proposer une solution.

Sans citer de nombreuses manifestations écrites à cet égard qui ont fait couler beaucoup d'encre, nous constatons qu'il y a quelques provinces qui se sont réellement occupées de leurs constitutions provinciales, dites « Constitution des Etats particuliers ».

C'est, d'abord, la province de Hounan, puis, celle de Kanton, Tchekian, Se-Tchouen et Houpeï ; enfin, d'autres provinces, elles aussi, suivent cette même direction. La province de Hounan a joué le rôle de champion à cet égard, sa constitution a été publiée par suite d'un referendum des citoyens de toute cette province (2). Il est particulièrement intéressant de noter ici les points suivants :

1^o *Comment a été élaborée et promulguée la constitution provinciale de Hounan ?* — Il y a eu, à cet égard,

1. Voir mes deux articles : l'un *La critique sur la tendance de self-gouvernement*, t. VII de la revue, *Reconstruction*, 1921, l'autre *Le gouvernement fédéral d'abord d'après la situation de l'administration actuelle* (t. IV de la revue *Océan Pacifique*, 1921).

2. Voir la revue *Océan Pacifique*, t. VI et VII, 1922.

trois étapes : on choisit, d'abord, treize personnes compétentes sur cette question ; par leur réunion, fut constituée une commission qui fut chargée de dresser un projet de constitution ; ensuite, cent cinquante et un membres élus par les Shyns de cette province eurent pour mission d'examiner le projet préparé et furent investis du droit de le retoucher, s'il le jugeaient nécessaires ; enfin on procéda à une consultation des citoyens de cette province entière ; ceux-ci donnèrent leur adhésion, et ainsi la Constitution est devenue définitive, elle a été publiée par M. Chiao, alors gouverneur de Hounan.

2^o *Comment cette constitution provinciale a-t-elle été composée ?* — Elle se divise en cinq chapitres qui contiennent 141 articles. Nous en extrayons certaines dispositions importantes, telles que les suivantes : premièrement, le gouverneur sera élu par les habitants de la province, au moyen d'une élection directe ; mais ceux-ci ne peuvent désigner que l'un des quatre candidats choisis préalablement par le Conseil provincial ; secondement, à côté du gouverneur, il y a un grand bureau qui se divise en un certain nombre de comités. La formation de ce grand bureau est un peu compliquée. D'abord, le Conseil provincial élira, parmi ses membres, deux personnes pour chacun de ces comités ; puis le gouverneur nommera un directeur pour chaque comité, en limitant son choix à deux personnes proposées par le Conseil provincial. Le président de ce grand bureau

sera élu d'abord par tous les directeurs des comités, mais il ne sera nommé définitivement que par le gouverneur ; si un directeur, ou tous les membres du grand bureau sont mis en minorité à la suite d'un vote du Conseil provincial, ils sont obligés de se retirer ; troisièmement, les affaires provinciales sont énumérées nettement dans cette Constitution, contrairement à celle des Etats-Unis, qui délimite seulement la compétence du gouvernement fédéral, toutes les autres fonctions, étant attribuées aux Etats particuliers.

Par ces deux observations, nous constatons que la formation de cette constitution provinciale a été entourée de toute formalité solennelle ; d'autre part, le contenu de cette Constitution, ainsi que le mode de désignation du gouverneur et la composition du grand bureau présentent une certaine originalité (1). Nous n'avons pas à les discuter ici, ce qu'il faut toutefois en retenir et ce qui est frappant, c'est que nos concitoyens montrent par là, le désir de s'engager dans une voie tout à fait démocratique. C'est là un exemple.

Mais, qu'il s'agisse de manifestations par les livres ou la presse ou de législation positive cela se passe dans

1. D'après le projet primitif de cette Constitution provinciale, le gouverneur devait être élu par le conseil provincial et les représentants des conseils de l'instruction publique, des comités agricole, industriel et commercial. Le gouverneur devait désigner le président du grand bureau en vue de former ce dernier. Il avait le droit de dissoudre le conseil provincial ; par contre-poids, celui-ci pouvait mettre en minorité le président du grand bureau ou ses collègues.

les provinces seulement. Qu'a fait le gouvernement central à cet égard ? C'est ce qu'il faut maintenant examiner.

Depuis que le Parlement, qui avait été dissous, a été convoqué de nouveau et que l'ancien président de la République a repris le pouvoir au mois de juin 1922, le Parlement est en train d'achever la constitution dont l'élaboration avait été interrompue depuis des années. Pour le moment, nous ignorons encore si ce dernier est d'accord avec l'opinion publique. Pourtant, d'après des informations récentes (1) il semble qu'on serait disposé à accorder l'autonomie aux provinces ; seulement on ne veut pas qualifier celles-ci d'Etats particuliers. En un mot, on adopterait, en fait, le système fédéral tout en évitant de prononcer le nom de fédéralisme.

II

CONCLUSION

Puisque la Chine est en train de discuter la réforme administrative, en attendant la détermination qui sera prise, on peut demander quel est le régime qui conviendrait le mieux aux besoins du pays ? Nous avons dit que la situation actuelle n'est pas uniquement le

1. Voir à ce sujet, quelques correspondances officielles entre le gouverneur de la province Hounan, M. Chiao et MM. Ou-Pé-fou, qui a renversé le gouvernement précédent et qui soutient le gouvernement actuel, et Wangkatian, président de la Chambre des députés (*Revue Océan pacifique*, t. VII, septembre 1922. Shanghai).

résultat d'institutions imparfaites, mais qu'elle est due aussi à bien d'autres causes qui ont été signalées au cours de ce travail. Alors supposons un instant que le fédéralisme soit adopté dans notre pays. Tout sera-t-il pour le mieux ? Nous en doutons fort. Au contraire, il se dresserait des obstacles qui entraveraient cette tentative. Voici pourquoi :

1. *Au point de vue historique.* — La Chine est un Etat unitaire depuis des milliers d'années ; sans doute, l'Etat unitaire peut se transformer en Etat fédéral comme le Brésil et le Mexique. Mais ceux-ci ne sont que des exceptions. Dans le monde actuel, les Etats fédéraux les plus connus, sont les Etats-Unis, la Suisse et l'Allemagne. On sait que les Etats particuliers de ces trois pays existaient bien avant leur passage au gouvernement fédéral. Il était impossible pour chacun d'eux de former tout de suite un Etat unitaire.

D'ailleurs, d'après la théorie de M. Rivier, cette évolution de l'Etat fédéral vers l'Etat unitaire est possible et juridiquement explicable : « La Confédération d'Etats, dit-il, se concentre de manière à former un Etat fédéral ; puis la concentration et la centralisation augmentent jusqu'à ce que l'Etat atteigne la forme unitaire (1). Nous ne nous associons pas sans doute à cette appréciation dogmatique ; cependant, les démonstrations de l'expérience confirment plutôt la théorie de cet

1. Cité par M. le Fur dans son ouvrage *Etat fédéral et Confédération d'Etats*, p. 719, 1896.

auteur. C'est ainsi qu'un exemple d'une semblable transformation nous est fournie par la Colombie que la constitution du 4 août 1886 a fait passer de la forme fédérale à la forme unitaire (1); il s'est manifesté aussi en Suisse dans les dernières trente années, un courant centralisateur très prononcé qui aurait volontiers conduit ce pays à un Etat de choses voisin de l'unitarisme(2). Et, tout récemment, la Constitution allemande de 1919 a l'intention très claire de supprimer la forme de l'Etat fédéral en concentrant les droits qui appartenaient autrefois aux Etats particuliers (3). Alors tandis que les autres Etats fédéraux veulent se transformer en Etats unitaires, il sera absurde pour la Chine, de procéder au démembrement de sa forme unitaire pour descendre à l'Etat fédéral. Donc, les partisans de l'anti-fédéralisme ont beau jeu à invoquer toutes ces raisons historiques, qu'il est bien difficile de réfuter.

2. *Au point de vue pratique.* — Comme dans tous les Etats fédéraux, en dehors du gouvernement fédéral, les gouvernements des Etats particuliers ont leurs constitutions propres, leurs pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires; par le fait même, il est indispensable d'avoir beaucoup d'hommes compétents en vue de mener à bien tous ces rôles. Or, dans notre jeune République

1. Voir le même ouvrage de M. Le Fur, p. 327.

2. *La démocratie suisse*, par M. Bonjour, p. 19, 1919. Lausanne.

3. La préface de M. Larnaude à cette constitution traduit en français par M. Dubois, 1920.

cette condition-là a malheureusement fait défaut ; on craignait qu'un seul gouvernement, un gouvernement central ne fut pas bien organisé. Mais alors comment expliquer qu'il se trouve un grand nombre d'hommes compétents ; qui se jugent capables de commencer à organiser à la fois le gouvernement fédéral et les gouvernements des Etats particuliers ? Les événements de ces dernières années justifient trop notre inquiétude. Si l'on fait abstraction, à ce point de vue, des gouverneurs militaristes, qui ne songent qu'à tirer profit de la situation actuelle et à servir leurs intérêts, il semble que le gouvernement central ne pourra jamais être rétabli d'une manière ferme. En conséquence, la Chine serait toujours en état d'anarchie.

Aussi, sans hésitation, nous nous rangeons à l'idée que la Chine doit être un pays décentralisé. Pour obtenir ce résultat, il faut, tout d'abord qu'un gouvernement légitime et fort soit établi ; ensuite, que le Parlement détermine les compétences respectives du gouvernement central et des gouvernements provinciaux, en insérant un chapitre spécial en ce sens dans la constitution (1).

Une semblable conception n'est, peut-être, pas pour plaire aux soi-disant fédéralistes de notre pays. Mais à

1. On dit souvent que les droits des Etats particuliers sont garantis par la constitution, tandis qu'il n'en est pas ainsi de ceux des provinces ou des communes qui sont donnés par le gouvernement central et qui peuvent être retirés arbitrairement par ce dernier. Mais il est parfaitement possible au législateur de les garantir de la même manière.

notre avis, elle est réalisable, et même, avec elle, la différence entre la décentralisation et la fédération sera plus apparente que réelle, au fond des choses, l'une et l'autre poursuivent le même but, c'est-à-dire : l'autonomie locale. Bien plus, si l'on adopte cette manière de voir, les inconvénients dont nous avons parlé précédemment seront, dans la plus large mesure, évités.

Vu : le Doyen
BERTHÉLEMY

Vu : Le Président de la thèse,
RENÉ JACQUELIN

Vu et permis d'imprimer
Le Recteur de l'Académie de Paris,
APPELL

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES DE BIBLIOGRAPHIE

- AUCOC (LÉON). — Conférences sur l'administration et le droit administratif, 3^e édit., 1885.
- ASHLEY (PERCY). — Le pouvoir central et les pouvoirs locaux éd. française, 1921.
- BARTHELÉMY. — Le Gouvernement de la France, 1919.
- BERTHÉLEMY. — Traité élémentaire de droit administratif 9^e éd., 1920.
- BRYCE. — La République américaine; éd. française. Paris, 1911-1913.
- Moderne démocratie. London, 1921.
- BONJOUR. — La démocratie suisse. Lausanne, 1919.
- DUCROG. — Cours de droit administratif, 1904.
- DUGUIT. — Manuel de droit constitutionnel, 3^e éd., 1918.
- DUPRIEZ. — Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique. Paris, 1892.
- DICEY. — Introduction à l'étude de droit constitutionnel, éd. franç., 1902.
- DESCHANEL (PAUL). — La décentralisation, 1895.
- ESMEIN. — Elément de droit constitutionnel français et comparé, 6^e éd., 1914.
- FAJENEL. — Le peuple chinois.
- GOODNOW. — Comparative administrative law.
- Les principes du droit administratif des Etats-Unis, traduit par M. Zeze, 1907.
- GRASSERIE (de RAOUL). — L'Etat fédératif, 1897.
- HAURIUO. — Précis de droit administratif, 8^e éd., 1914.
- HAMILTON (I.), JAY (J.) et MADISON (J.). — Le fédéraliste, éd française, 1902.

- JACQUELIN. — Cours de droit administratif, 1918-1919.
- JENKS. — Essai sur le Gouvernement local en Angleterre, éd. franç., 1902.
- JELLINEK. — L'Etat moderne et son droit, éd. franç., 1911.
- LE FUR (LOUIS). — Etat fédéral et confédération d'Etats. Paris, 1896.
- LAFFERRIÈRE. — Traité de la juridiction administrative, 2^e éd., 1896.
- LABAN. — Le droit public de l'Empire allemand, éd. française, 1903.
- LARNAUDE. — Cours de droit public général (les libertés individuelles), 1919-1920.
- LETOURNEAU. — L'évolution politique dans les diverses races humaines, 1890.
- MORSE. — The trade and administration of China.
- MAYERS. — The chinese government. Shanghai, 1896.
- OPPENHEIMER. — L'Etat, ses origines, son évolution et son avenir, éd. française, 1913.
- PRUDHON. — Du principe fédératif, 1868.
- RODES (JEAN). — La Chine et le mouvement constitutionnel (1910-1911), Paris, 1913.
- La fin des Mandchous. Paris, 1919.
- SIMON. — La cité chinoise. Paris, 1886.
- TSEIN-TAÏ. — Le pouvoir législatif en Chine. Thèse Paris, 1914.
- TRAN-VAN-CHUONG. — L'esprit du droit sino-annamite. Paris, 1922.
- TCHAOU-VEN-FOUS. — Etude sur la réforme de l'organisation judiciaire. Thèse Paris, 1920.
- WANG (S.-C.). — De la répartition des compétences dans les constitutions fédérales. Thèse Paris, 1920.
- WILSON. — L'Etat, éd. française, 1902.
- Le Gouvernement congressionnel, éd. française, 1900.

OUVRAGES CHINOIS

- Chou-king*, traduit en français dans les livres sacrés de l'Orient par Panthier. Paris, 1875.
- Tchéouli*, traduit en français par Ed. Biot. Paris, 1851.

Liki, traduit en français par Callery. Paris. Benjamin Duprat 1853.

Quatre livres (Doctrine de Confucius), traduit par G. Panthier. Paris. Garnier, éd., 1921.

Ta tsing len lee, ou les lois fondamentales du Code pénal de la Chine, traduit par Sir George Stauton, mis en français avec des notes par Fel. Renouard de la Sainte-Croix. Paris, 1812.

Recueils des lois et des décrets, imprimerie nationale. Pékin, 1914.

Codification des droits, commercial press. Shanghai, 1913.

Recueils des textes officiels, commercial press. Shanghai, 1913.

Etude sur le système d'officiers, par M. Kan-yu-Mei, 3^e éd. Shanghai, 1906.

Histoire administrative des officiers, par M. Wangtao. Pékin, 1915.

Ouvrage complet de M. Lian-Chi-Chao. Shanghai, 1916.

Le droit administratif de la Chine, par M. Tsentienvouen, traduit de japonais en chinois par MM. Tsen-yu-in, Tchinchiten et Tchintse, Thanghai, 1908.

REVUES CHINOISES

Océan Pacifique. Shanghai, 1921-1922.

Gia-in. Shanghai, 1915.

Reconstruction. Shanghai, 1921.

The Eastern miscellang. Commercial press. Shanghai, 1922.

Journal des actualités. Shanghai.

Le Matin. Pékin.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE

PREMIÈRE PARTIE

INTRODUCTION

	Pages
CHAPITRE PREMIER. — Aperçu historique	11
Section I. — L'époque féodale (de 2200 à 210 ans avant J.-C.)	11
A. — La période de Tan-Yu	12
B. — La période de Sia, Chan et Tchéou.	15
Section II. — L'époque unitaire (de 210 ans avant J.-C. à nos jours)	20
A. — Le gouvernement central.	21
B. — Les gouvernements provinciaux	23
CHAPITRE II. — Les caractères distinctifs et la juste valeur des rouages administratifs de la Chine avant 1911.	27
Section I. — Deux caractères essentiels	28
A. — Pendant de longs siècles le droit chinois était immuable	28
B. — La confusion de droit et de la morale.	29
Section II. — Ses effets.	31
A. — La puissance patriarcale	31
B. — L'absence de la notion du droit.	32
C. — L'absence de la séparation de pouvoirs	34
D. — L'application de la théorie des Etats gendarmes.	36
E. — Le self-gouvernement de fait.	38
Appendice.	40
La période de transition	41

DEUXIÈME PARTIE

LE RÉGIME ADMINISTRATIF ACTUEL

CHAPITRE PREMIER. — Le gouvernement central.	46
Section I. — Le Président de la République	49
A. — Nomination du chef de l'Etat.	49
B. — Attribution du chef de l'Etat	50
C. — Prérogative du chef de l'Etat	53
Section II. — Les ministres.	54
A. — Comment sont choisis les ministres.	55
B. — Comment les services publics sont répartis entre les différents ministres.	56
C. — Les actes des ministres.	59
1 ^o Actes à l'égard du chef de l'Etat	59
2 ^o Actes à l'égard des administrateurs qui sont sous les ordres des ministres.	60
3 ^o Actes à l'égard des particuliers	61
Section III. — Conseil des ministres.	63
A. — Les membres et le président du Conseil.	64
B. — L'organisation intérieure du cabinet et ses actes.	66
Section IV. — Les contrôles à l'égard des agents du Gouvernement.	69
A. — Contrôle parlementaire.	70
1 ^o La question et l'interpellation	71
2 ^o L'accusation.	71
3 ^o Recevabilité des pétitions.	72
4 ^o L'enquête-punition	73
B. — Contrôle juridictionnel.	73
1 ^o Organisation	74
2 ^o Attribution	75
3 ^o Formes de la procédure.	76
C. — Contrôle administratif	78
1 ^o Réclamations hiérarchiques	79
2 ^o Comité censorial	81
CHAPITRE II. — Les gouvernements provinciaux	84
Section I. — Le gouvernement provincial.	85

I. — Le gouverneur	85
A. — Nature juridique du gouverneur	85
B. — Nomination du Gouverneur	87
C. — Pouvoir du gouverneur	88
1 ^o Au point de vue du pouvoir réglementaire	88
2 ^o Au point de vue du pouvoir de l'administra- tion	89
3 ^o Au point de vue du pouvoir de la justice	90
4 ^o Au point de vue du pouvoir militaire	90
II. — Les organes de l'administration provinciale et leurs agents	91
A. — Organisation	91
B. — Fonctions des commissions	92
1 ^o Commission générale	92
2 ^o Commission des affaires intérieures	93
3 ^o Commission des finances	93
4 ^o Commission de l'instruction publique	93
5 ^o Commission de l'industrie	94
III. — Conseils provinciaux	95
A. — Composition des conseils provinciaux	95
1 ^o Nombre de conseillers	95
2 ^o Durée du mandat des conseillers et leurs in- demnités	96
3 ^o Condition pour être électeur et éligible	97
4 ^o Cas d'incapacité	97
B. — Fonctionnement des conseils provinciaux	98
1 ^o Sessions	98
2 ^o Bureau du conseil	99
C. — Attributions des conseils. — Trois points de vue : Au premier point de vue	100
1 ^o Ils sont investis d'une autorité réglementaire	100
2 ^o Ils délibèrent sur les matières fiscales	101
3 ^o Ils délibèrent sur tous les projets d'intérêt pro- vincial	101
4 ^o Les conseils, enfin, jouent le rôle de Comité consultatif	101
Deuxième point de vue : La portée des délibéra- tions	102

Troisième point de vue : Le contrôle à l'égard des autorités administratives.	103
IV. — Contrôle des actes du gouvernement provin- cial	104
A. — Contrôle hiérarchique	106
1° Réclamation hiérarchique.	106
2° Contrôle hiérarchique.	107
B. — Contrôle juridictionnel.	107
Section II. — Districts	109
I. — L'organisation	110
A. — L'organe et les agents	110
B. — La nomination des agents.	110
II. — Les attributions des inspecteurs	111
A. — Le pouvoir réglementaire.	111
B. — L'étendue de leurs attributions	112
1° A l'égard des sous-préfets	113
2° A l'égard des agents fiscaux	113
3° A l'égard des administrations judiciaires	114
Section III. — Les Shyns (sous-préfectures)	114
I. — L'évolution de l'institution des Shyns.	115
II. — L'organisation des sous-préfectures.	117
A. — Une vue générale	117
B. — Nomination des sous-préfets	118
1° Le concours.	118
2° La candidature	118
C. — Attributions des sous-préfets	119
1° Attributions judiciaires.	119
2° Attributions de police	120
3° Attributions de finances.	121
D. — Contrôle des sous-préfets.	122
III. — Conseils de sous-préfectures.	124
A. — Critérium territorial des cercles.	124
B. — Organisation.	125
1° Les organes et les membres des cercles.	125
2° Electeurs et éligibles	126
3° Approbation des sous-préfets à l'égard de cette élection	127
C. — Son fonctionnement et ses attributions.	128

1° Session du conseil.	128
2° Attributions du conseil et son président. . . .	129
A l'égard du président.	130
Les cercles en forme directrice	131
CHAPITRE III. — Appréciation du régime administratif chinois au point de vue juridique, sa juste valeur et ses effets.	132
<i>Section I.</i> — Nature juridique de notre régime adminis- tratif	132
<i>A.</i> — En ce qui concerne le gouvernement central . .	134
<i>B.</i> — En ce qui concerne les gouvernements provin- ciaux	135
<i>Section II.</i> — Sa juste valeur du régime administratif chinois	137
<i>Section III.</i> — Les effets du régime administratif actuel.	140

TROISIÈME PARTIE

Le mouvement actuel en vue de la réforme du régime ad- ministratif	143
Conclusion d'après notre conviction personnelle. . . .	143
I. Le mouvement actuel en vue de la réforme du régime administratif	143
II. Conclusion.	148
Bibliographie	153

Imp. JOUVE & Cie, 15, rue Racine, Paris. — 5814-23
